

# THÈSE

Pour obtenir le grade de  
**Docteur**

Délivré par l'**Université de Montpellier**

Préparée au sein de l'école doctorale  
Droit et Science politique  
Et de l'unité de recherche  
Centre d'Études Politiques de l'Europe Latine

Spécialité : Science politique

Présentée par **Mélanie POMMERIEUX**

**La construction de la participation  
environnementale en Afrique du Sud**

Soutenance prévue le 28 août 2017 devant le jury composé de

M. Rémi BARBIER, Professeur, ENGEEES

Rapporteur

Mme Cécile BLATRIX, Professeure,  
AgroParisTech

Rapporteuse

Mme Magalie BOURBLANC, Chargée de  
Recherches, CIRAD

Co-encadrante

Mme Eve FOUILLEUX, Directrice de  
Recherches au CNRS, associée au CIRAD

Directrice de thèse

Mme Laura MICHEL, Maître de  
Conférences, Université de Montpellier

Examinatrice



# Résumé

---

Depuis les années 1980, les dispositifs participatifs se sont multipliés de par le monde, sans pour autant qu'ils n'aient permis de démocratiser la vie politique. Alors que l'adoption de tels dispositifs est souvent pensée comme un impératif, en particulier pour les pays en développement et dans le domaine de l'environnement, cette thèse s'applique à expliquer la construction de la participation environnementale en Afrique du Sud, à l'aide d'une démarche visant l'identification des acteurs impliqués, l'analyse de leurs motivations et de la manière dont ils l'influencent. Notre cadre d'analyse propose d'étudier le comportement de catégories d'acteurs au travers de quatre dimensions : la compétition entre acteurs politiques ; le poids des structures administratives ; le profil des prestataires professionnalisés ; les combats des acteurs sociaux. Notre enquête s'appuie sur des entretiens semi-directifs, l'observation de réunions, la littérature grise ainsi que la collecte d'archives. Au terme de notre thèse, nous constatons un faible intérêt des acteurs politiques pour les dispositifs participatifs environnementaux en Afrique du Sud. Cela engendre un manque d'incitation à la prise en compte de la voix du public par les structures administratives, conduisant généralement à une organisation *a minima* de la participation du public par les consultants, qui ne permet qu'à une minorité de la population sud-africaine de s'exprimer. Des fonctionnaires qui ne sont pas soutenus par les structures administratives avec lesquelles ils devraient collaborer cherchent toutefois à les contourner en s'appuyant sur le public pour mettre en œuvre leur mandat de préservation de l'environnement. Afin de trouver une place sur le marché sud-africain de la participation dominé par des consultants environnementaux, des consultants indépendants choisissent également de se spécialiser dans la participation publique et de favoriser l'organisation de dispositifs participatifs adaptés aux contextes locaux.

## **Titre et résumé en anglais : The construction of environmental participation in South Africa**

Since the 1980s, participatory processes have proliferated all over the world, without having enabled for a democratization of political systems. While the adoption of such processes is often thought has an imperative, in particular for developing countries and in the environmental field, this thesis seeks to explain the construction of environmental participation in South Africa, using an approach aiming at identifying the actors involved, analyzing their motivations and the way in which they influence it. Our analytical framework offers to study the behavior of groups of actors through four dimensions: the competition between political actors; the weight of administrative structures; the profile of professionalized service providers; the struggles of social actors. Our study relies on semi-structured interviews, meetings' observations, grey literature and the collect of records. At the end of our thesis, we notice little interest from political actors for environmental participatory processes in South Africa. This causes a lack of incentive for administrative structures to take the public voice into account, usually leading to a low-cost organization by consultants, which does only allow for a monitory of the South African population to express itself. Civil servants who do not have the support of administrative structures with which they should collaborate try nonetheless to circumvent them by seeking public support so that they can implement their mandate for environmental preservation. In order to make their way into the South African participation market dominated by environmental consultants, independent consultants also choose to specialize themselves into the public participation field and to favor the organization of participatory processes adapted to the local context.

**Discipline :** Science politique.

**Mots-clés :** Participation publique ; Afrique du Sud ; Action publique environnementale ; Consultants ; Aménagement; Gestion des côtes.

---

## **Intitulé et adresse du Laboratoire :**

Centre d'Études Politiques de l'Europe Latine (CEPEL)  
Faculté de Droit et de Science politique  
39, rue de l'Université  
34060 Montpellier Cedex

« L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur »

# Remerciements

---

*I first of all wanted to thank all of those who agreed to be interviewed and those who helped me finding my way around South Africa. This thesis would not exist without you. Thanks for your warm welcome, your openness, your sincerity, and the time you agreed to spend with me. Thanks for your advice about transport, accommodation, or food. It helped me a lot worrying less about organizational matters and being more efficient. Special thanks go to April, who has been a fantastic host and a great friend at difficult times. Many thanks to the INR colleagues as well, who hosted me during my internship and then kept me informed about the progress of the Afromaison project. Your kindness and dynamism have been instrumental in my decision to pursue my research in South Africa.*

Mon doctorat a pu démarrer grâce à l'appui de Mme Magalie Bourblanc, qui m'a aidée à définir un sujet de thèse puis à trouver une source de financement suite à mon stage qu'elle avait déjà accepté d'encadrer. Je lui suis reconnaissante de m'avoir accompagnée durant ces quelques années. Je souhaiterais également exprimer toute ma gratitude à Mme Eve Fouilleux qui a accepté de diriger cette thèse. Grâce aux précieux conseils qu'elle m'a prodigués et sa patience, j'ai appris en quoi consistait l'écriture d'une thèse. J'espère être parvenue à mettre au moins certains de ses conseils en pratique.

Je me dois de remercier l'unité G EAU et le CIRAD pour m'avoir fourni un bureau ainsi qu'un soutien financier durant les trois premières années de ma thèse. Je sais également gré au centre GovInn de m'avoir accueillie à Prétoria. Je tiens aussi à exprimer ma reconnaissance aux chercheurs qui ont accepté de faire partie de mes comités de thèse. Leurs recommandations m'ont aidé à mieux définir mon sujet et à améliorer mon protocole de recherches.

J'aimerais remercier chaudement tous les thésards, étudiants ou stagiaires que j'ai rencontrés durant mon parcours. Nos échanges amicaux, votre bienveillance, vos encouragements m'ont permis de poursuivre mon parcours en dépit des difficultés rencontrées. Merci à Brice et Sarah en particulier pour leur engagement en faveur de l'amélioration des conditions de travail des doctorants, ainsi qu'au personnel et aux doctorants du CEPEL pour leur accueil chaleureux lors de ma recherche d'un nouveau bureau, même si j'ai finalement préféré l'option d'une fin de rédaction à domicile.

Merci à ma famille et mes proches pour leur soutien tout au long de cette aventure. Malgré la distance, vous avez su trouver les mots pour m'encourager. Merci en particulier à Colette et Simone d'avoir toujours eu confiance en moi, et à Alix pour son amitié indéfectible. Merci enfin à mes parents, à Claire et à Hugo pour leur soutien sans faille et pour les moments de joie passés ensemble.

Je dédie cette thèse à la mémoire de Jean-Paul et à la mémoire d'Henri.

# Table des matières

---

Résumé .....	2
Remerciements .....	4
Table des matières .....	5
Liste des abréviations et sigles .....	6
Liste des figures et tableaux .....	8
Liste des encadrés .....	9
<b>Introduction</b> .....	10
<b>Chapitre I</b> Cadre analytique .....	24
PREMIERE PARTIE La construction de la participation environnementale au niveau national .....	65
<b>Chapitre II</b> Des origines de la participation environnementale sud-africaine .....	68
<b>Chapitre III</b> L'opérationnalisation de la démocratie participative environnementale .....	119
SECONDE PARTIE La construction de la participation environnementale au niveau local .....	179
<b>Chapitre IV</b> Le faible intérêt des structures politico-administratives nationales et provinciales pour la participation environnementale locale .....	184
<b>Chapitre V</b> L'implication variable des acteurs politico-administratifs locaux dans la participation environnementale .....	226
<b>Chapitre VI</b> Consultants contre consultants .....	266
<b>Chapitre VII</b> L'influence mineure des acteurs sociaux sur la construction de la participation environnementale .....	310
<b>Conclusion</b> .....	352
Annexes .....	386
Table des matières détaillée .....	391
Bibliographie.....	398

# Liste des abréviations et sigles

---

ACT	African Conservation Trust
AIP2	Association Internationale pour la Participation Publique
ANC	African National Congress
CMA	Catchment Management Agency
CMF	Catchment Management Forum
CMP	Coastal Management Programme
CoGTA	Cooperative Governance and Traditional Affairs
CWG	Coastal Working Group
DA	Democratic Alliance
DEA	Department of Environmental Affairs
DEADP	Department of Environmental Affairs and Development Planning (Province du Western Cape)
EAP	Environmental Assessment Practitioner
EDTEA	Economic Development, Tourism and Environmental Affairs (Province du Kwazulu-Natal)
EIA	Environmental Impact Assessment
EMF	Environmental Management Framework
EMP	Estuary Management Plan
IAIA	International Association for Impact Assessment
ICMA	Integrated Coastal Management Act
ICOSA	Independent Civic Organisation of South Africa
IDP	Integrated Development Plan
IFP	Inkatha Freedom Party
MCC	Municipal Coastal Committee
MPA	Marine Protected Area
NEMA	National Environmental Management Act
NWA	National Water Act

ONG	Organisation non gouvernementale
PRD	Programme de Reconstruction et Développement
RBCAA	Richards Bay Clean Air Association
SAN Parks	South African National Parks
SDF	Spatial Development Framework
SEA	Strategic Environmental Assessment
UDM	United Democratic Movement
WESSA	Wildlife and Environment Society of South Africa
WHS	World Heritage Site
WUA	Water User Association
WWF	World Wildlife Fund

# Liste des figures et tableaux

---

## Figures

Figure n°1 : Echelle de la participation selon Arnstein (1969)	25
Figure n°2 : Modélisation du “processus d’instrumentation participative” (Gourgues, 2013: 82)	29
Figure n°3 : Emboîtement spatial des terrains	57

## Tableaux

Tableau n°1 : Les principes de la Freedom Charter	89
Tableau n°2: Les différents Livres Blancs comparés	99
Tableau n°3: Les différents Livres Blancs comparés, parmi les derniers publiés	129
Tableau n°4 : Caractéristiques légales principales des EMFs et CMPs	166
Tableau n°5 : Enjeux et caractéristiques principales des dispositifs participatifs locaux étudiés	360



# Liste des encadrés

---

Encadré n°1 : La bataille de « David contre Goliath » à Saint Lucia	77
Encadré n°2 : l’histoire d’un Général devenu héraut de la participation environnementale	93
Encadré n°3 : Quelle place pour la participation du public au sein du projet Phakisa ?	126
Encadré n°4 : Le retour des environnementalistes à Fuleni	156
Encadré n° 5 : L’élaboration d’un cahier des charges peu participatif par des fonctionnaires du Kwazulu-Natal pour l’EMF d’uThukela	198
Encadré n°6 : La manipulation du dispositif participatif organisé pour l’EMF de la Garden Route	211
Encadré n°7: Extraits de programmes de campagne pour les élections municipales de 2016	229
Encadré n°8 : L’apport des conseillers municipaux aux comités de gestion des côtes	242
Encadré n°9 : Portrait d’un « champion » municipal de la participation environnementale	262
Encadré n°10 : La bataille des consultants autour de la participation du public pour l’EMF de Richards Bay	290
Encadré n°11 : Le dispositif participatif d’Afromaison	344

# Introduction

---

La jeune démocratie sud-africaine a fêté ses 20 ans en 2014. Après une « conciliation politique réussie » (Vircoulon, 2006a) qui a marqué son avènement, le bilan est aujourd'hui contrasté :

*« la démocratie sud-africaine ne ressemble pas à un 'long fleuve tranquille' mais s'identifie plutôt à un processus sinueux, fluide, fait d'avancées certaines mais aussi de stagnation, voire de reculs, bref un entrelacs de méandres qu'il n'est pas toujours aisé à appréhender »* (Porteilla, Hayem, Dika et Séverin, 2016: 13).

En France, la participation du public est utilisée par certains acteurs politiques comme un moyen de proposer un renouvellement de la vie démocratique. L'idée d'une VI<sup>e</sup> République accordant plus de pouvoir aux citoyens est portée par plusieurs candidats à l'élection présidentielle française. Plusieurs propositions sont mises en avant, telles que l'instauration d'un budget participatif au niveau national, des conseils citoyens au niveau municipal ou encore la possibilité d'un référendum d'initiative populaire. La démocratie représentative serait en crise depuis plusieurs décennies parce que, malgré l'augmentation de libertés individuelles, nous aurions collectivement moins de pouvoir (Gauchet, 2008: 60). La participation du public serait un moyen d'insuffler un nouvel espoir (Blondiaux, 2008). Néanmoins, jusqu'à présent, l'étude des effets des dispositifs participatifs a déçu les attentes de leurs observateurs (Blondiaux et Fourniau, 2011).

La promotion de la participation des citoyens aux décisions publiques en dehors des élections ne constitue ni une spécificité de cette campagne présidentielle, ni une exception française. Assemblées du peuple au sein de la Rome antique (Hiebel, 2012), dispositifs consultatifs de l'Ancien Régime dans le cadre de procédures judiciaires (Graber, 2012) ou encore pratiques du débat public dans le Japon du XIX<sup>e</sup> siècle (Aonuma et Blandin, 2012) sont des exemples indiquant que, de la démocratie directe athénienne à notre époque, les expériences participatives ont perduré, et pas uniquement dans un cadre démocratique. Pourtant, depuis les années 1980, tant les dispositifs participatifs que les recherches à leur sujet se sont multipliés. Face à ce qu'il est désormais convenu d'appeler l'« impératif participatif » (Blondiaux et Sintomer, 2002), *« [une] véritable commande publique participative semble s'être progressivement développée, formalisée et codifiée depuis les années 90 attestant en France de l'existence d'une offre institutionnelle de participation »* (Bonaccorsi et Nonjon, 2012: 29). Cette institutionnalisation de l'offre participative distingue donc ces « nouveaux » dispositifs des expériences passées tout comme leur forte procéduralisation (Cossart, Talpin et Keith, 2012). Si les recherches se focalisent souvent sur la participation en Europe et aux Etats-Unis, ces dispositifs continuent néanmoins à se développer sur d'autres continents. L'exemple du budget participatif de

Porto Alegre a été largement diffusé et repris dans toute l'Amérique latine puis de par le monde (Cabannes, 2006). Cette institutionnalisation de la participation du public prend également forme dans des contextes autoritaires, comme en République tunisienne (Allal, 2016) ou en République populaire de Chine (Cabestan, 2015). Cette nouvelle propagation de la participation publique à l'échelle mondiale a été considérée comme une forme de « tyrannie » à la suite de Cooke et Kothari (2001) qui souhaitaient attirer l'attention sur un nouveau phénomène. Il est en effet reproché aux bailleurs de fond d'imposer la participation aux pays en voie de développement et aux moins développés. Ce constat est aujourd'hui remis en question par des chercheurs qui s'interrogent sur la circulation des dispositifs participatifs, leur dimension coercitive ainsi que leurs modes d'appropriations par les acteurs locaux (Mazeaud, Nonjon et Parizet, 2016). Il s'agit alors de comprendre dans quelle mesure et pourquoi des Etats font le choix d'adopter la participation du public et de quelles manières ils se l'approprient.

La diffusion de la thématique de la participation dans le domaine spécifique de l'environnement peut être vue comme le symbole même d'une imposition de cet impératif par les pays dits occidentaux.

La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement Humain (CNUEH) qui s'est déroulée à Stockholm en 1972, couramment appelée premier Sommet de la Terre, a permis l'inscription des questions environnementales sur l'agenda international. Ce sommet a en premier lieu contribué à l'adoption et la définition de ce terme d'environnement :

*« Contrairement aux anciennes notions de préservation ou de protection de la nature, ce terme générique englobait toutes les questions liées aux relations de l'homme avec la nature, soit la question de la préservation des ressources et de l'énergie, du traitement des déchets, du développement urbain, de la protection de la nature, de la pollution de l'air et de l'eau, des nuisances sonores, et de la préservation des sols »* (Meyer et Poncharal, 2012: 120).

Alors que cette conférence proclame que la protection et l'amélioration de l'environnement *« correspond au vœu ardent des peuples du monde entier »*<sup>1</sup>, elle a en fait été principalement demandée et orchestrée par l'Europe et les Etats-Unis, avec un agenda reflétant leurs préoccupations :

*« Essentiellement axée sur les problèmes de pollution inquiétant les pays riches, Stockholm ne fut qu'une première rencontre encore timide entre droit au développement et droit à l'environnement »* (Gouzée, 2002: 10).

Vingt ans plus tard, la Conférence des Nations Unies sur le Développement et l'Environnement, ou le sommet de Rio, inscrit la participation environnementale à l'agenda international, en proclamant :

*« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient »*<sup>2</sup>. Le sommet de Rio n'a pas seulement prôné la

---

<sup>1</sup> Conférence des Nations Unies sur l'environnement. (1972). Déclaration de Stockholm.

[http://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/1/Declaration\\_finale\\_conference\\_stockholm\\_1972.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/1/Declaration_finale_conference_stockholm_1972.pdf) [29/03/2017].

<sup>2</sup> Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. (1992). Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. <http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm> [29/03/2017].

participation du public pour l'avenir, il a lui-même été le théâtre d'une participation inégalée, comme les sommets de la terre qui ont suivi, puisqu'ils sont les événements organisés par les Nations Unies qui rassemblent le plus de participants (Chartier et Foyer, 2012: 119). Néanmoins, des observateurs regrettent que le processus participatif ait été largement « cosmétique » et ait davantage été un moyen de légitimer les décisions que de prendre en compte les intérêts de la société civile (Chartier et Foyer, 2012:129). Les pays en voie de développement, à l'image du Brésil, seraient pourtant aujourd'hui encore en désaccord avec l'agenda de ces sommets : alors qu'en 1972 « *le Brésil et la plupart des pays en développement avaient considéré que cette rencontre était une façon de dévoyer les débats au sein de l'Onu, le seul débat légitime étant celui du développement* », en 2012, le Brésil « *dénonce toujours l'esprit de Stockholm* » (Aubertin, 2012: 43).

Si l'inscription de la participation environnementale à l'agenda international émane d'une demande de l'Europe et des Etats-Unis, il est également courant de penser son inscription à l'agenda des pays en voie de développement comme une imposition issue de ces pays : « *la gestion participative (ndlr : des ressources naturelles) s'est imposée d'autant plus aisément que la gestion étatique faisait défaut* » (Ballet, Kouamékan Koffi et Koména, 2011). Les récits ne manquent pas de projets de gestion participative des ressources naturelles dans les pays dits du Sud financés, ou gérés, par des bailleurs de fonds internationaux. Le constat « *de projets inappropriés* » émerge alors, tout comme l'injonction de « *sortir du néocolonialisme écologique* » et de « *prendre le temps nécessaire à la construction d'une culture commune à toutes les parties prenantes* » (id).

Des initiatives locales, des cadres réglementaires favorisant la participation dans le domaine de l'environnement sont pourtant en place dans nombre de pays en développement. Examiner les raisons de leur adoption ainsi que de la façon dont les dispositifs participatifs environnementaux y sont mis en œuvre permettra de savoir s'ils sont effectivement imposés, ou si les Etats en voie de développement y ont un intérêt.

Etudier la façon dont de tels dispositifs sont importés et organisés par ces Etats n'est pas seulement utile pour saisir leur vision de la participation et de l'environnement. C'est également un moyen de mieux comprendre l'action publique. C'est ce que nous nous proposons de faire dans cette thèse dans le cas de l'Afrique du Sud.

Les recherches sur les dispositifs participatifs se sont jusqu'à présent essentiellement focalisées sur leurs effets. A l'inverse :

« *L'analyse de la genèse de la démocratie participative, et des conditions d'émergence et de consolidation des dispositifs participatifs reste, d'une façon générale, un point relativement aveugle dans la littérature en sciences sociales* » (Blatrix, 2012).

Ce nouveau champ d'étude constituerait « *une entrée empirique tout à fait passionnante pour qui souhaite comprendre l'évolution des modes de gouvernement* » (Gourgues, 2012).

Dans la suite de cette introduction, nous montrerons pourquoi la République Sud-Africaine est une bonne candidate pour l'étude de la construction de la participation environnementale. Nous verrons tout d'abord que la transition vers la démocratie lui a permis d'établir un rapport singulier à la participation publique. Nous montrerons ensuite que l'environnement y est également une préoccupation particulière, de par les problèmes environnementaux que la République rencontre actuellement ainsi que de ceux qui ont été hérités de l'apartheid. Nous terminerons en soulignant sa volonté de rompre avec les pratiques de l'apartheid en recomposant l'action publique.

## **I La transition démocratique comme opportunité de reconsidérer la participation du public et les questions environnementales**

La République sud-africaine a développé un rapport spécifique à la participation du public, au travers de son histoire, sa constitution ainsi que ses lois environnementales.

La transition sud-africaine, de l'apartheid à la démocratie, est considérée comme exemplaire, sur le continent africain et au-delà. L'apartheid est officiellement aboli en 1991, et cette décision est entérinée par la victoire de Nelson Mandela aux premières élections présidentielles démocratiques en 1994. S'il est évident que le rôle de Nelson Mandela et Frederik de Klerk, qui ont reçu le prix Nobel de la paix en 1993, a effectivement été central, le rôle des différents partis et acteurs politiques ainsi que de la société sud-africaine est loin d'avoir été marginal.

Pour Vircoulon (2006b: 158), « *c'est cette négociation d'une nouvelle société qui constitue le miracle sud-africain et qui a étonné le monde, plus habitué à des changements de société par la force ou par l'effondrement du pouvoir comme en Europe de l'Est* ». Ce qui est présenté comme exemplaire dans cette transition, c'est le rôle joué par la société elle-même. Les Sud-Africains ont fait de cette transition « *un modèle de transition démocratique, de restauration de l'État de droit, de Constitution moderne* » (Philippe, 2009: 158). Les autorités indépendantes, qui constituent « *le troisième pilier de la démocratie constitutionnelle sud-africaine* », y représentent « *une forme de participation de la société civile* » (Phillippe, 2009 : 161).

Suite à cette transition, menée avec les citoyens, le Président Mandela et son parti, l'*African National Congress* (ANC), ont fait de la participation du public un enjeu majeur de la nouvelle démocratie sud-africaine : « *le leitmotiv de toute la transition sud-africaine a été le binôme inclusion et participation* » (Federico, 2012: 161). Pieterse (2002: 8), qui s'intéressait en particulier à la loi sur le développement local, confirme que la nécessité d'une participation du public a été intégrée dans cette proposition de loi particulière et constate qu'elle a également été intégrée à la quasi-totalité des nouvelles lois adoptées par les différents ministères sud-africains à cette époque, entre 1994 et 2000. Selon lui, cette

inscription dans les différents domaines viendrait de la Constitution sud-africaine ainsi que de la proposition de loi concernant le Programme de Reconstruction et Développement (PRD).

Les Livres Blancs sont des documents visant à présenter un cadre général pour une politique donnée, afin de pouvoir en discuter avec les différents comités parlementaires<sup>3</sup>. Le Livre Blanc sur la Reconstruction et le Développement, adopté le 23 novembre 1994<sup>4</sup>, définit ainsi le PRD :

*“The Reconstruction and Development Programme is a policy framework for integrated and coherent socio-economic progress. It seeks to mobilise all our people and our country’s resources toward the final eradication of the results of apartheid. Its goal is to build a democratic, non-racial and non-sexist future and it represents a vision for the fundamental transformation of South Africa (...)”*

La référence à l’apartheid est récurrente pour justifier l’introduction de la participation du public en Afrique du Sud : le régime de l’apartheid séparait la population et ne prenait pas son avis en compte, l’Afrique du Sud démocratique rassemblera la population et s’appuiera sur son avis. Tel est ainsi justifié le leitmotiv sur l’inclusion et la participation. Les raisons ayant poussé à cette participation semblent donc bien ancrées dans l’histoire nationale, et ne pas constituer une simple réplique de l’impératif participatif qui s’est développé sur la scène internationale.

Parmi les six principes de base du PRD, figurent également la « conduite par le peuple » ainsi que la « démocratisation » :

*“A thorough-going democratisation of South Africa is central to a coherent programme of reconstruction and development. Above all, the people affected must participate in decision-making. Democracy is not confined to periodic elections, but is an active process enabling everyone to contribute to reconstruction and development (...)”*

Ce Livre Blanc ne se contente pas seulement de plaider pour une participation active du public dans les lois à venir, il se présente comme sa résultante, et en demande la poursuite :

*“Structured consultation processes at all levels of government will be introduced to ensure participation in policy-making and planning, as well as project implementation”.*

Cependant, ni cette pratique de rédaction de Livres Blancs, ni la participation du public à celle-ci n’est novatrice, puisqu’elle était déjà utilisée depuis plusieurs décennies par le Royaume-Uni et d’autres pays du Commonwealth, dont l’Afrique du Sud a été exclue de 1961 à 1994 à cause du régime de l’apartheid.

Le Programme de Reconstruction et Développement aurait ainsi ouvert la voie à la participation du public dans divers domaines. Mais cette apparente unicité dans l’adoption de la participation du public ne signifie pas qu’une vision commune sur cette participation a émergé. Deux grands types de raisons sont évoqués pour justifier cette émergence de la participation du public selon les domaines législatifs. D’un côté, elle serait utile pour légitimer les actions de l’Etat et s’assurer qu’elles vont être respectées.

---

<sup>3</sup> Parliament of the Republic of South Africa. (2017). How a law is made. <https://www.parliament.gov.za/how-law-made> [30/03/2017].

<sup>4</sup> Parliament of the Republic of South Africa. (1994). White Paper on Reconstruction and Development. <http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/governmentgazetteid16085.pdf> [30/03/2017].

Dans une autre optique, que Pieterse (2002) considère comme « plus radicale », il s'agirait d' "*empowerment*" de la société civile et de démocratisation de l'Etat.

L'impératif participatif sud-africain a été inscrit dans la Constitution et les lois de la nouvelle démocratie avec la volonté de définir un nouveau contrat social. Pour autant, cette inscription seule n'est pas suffisante pour comprendre dans quelle mesure la participation du public apparaît importante aux Sud-Africains pour redresser les torts de l'apartheid ou bien pour satisfaire aux bonnes pratiques qui émergent sur la scène internationale.

Si le principe participatif a été adopté dans divers domaines législatifs, la participation de la domaine de l'environnement apparaît comme ayant revêtu une importance particulière. Les lois environnementales sud-africaines semblent en effet avoir été érigées comme modèle, tant pour leur contenu que pour leur élaboration participative.

La constitution sud-africaine avait ouvert la voie en 1996, en inscrivant un droit à l'environnement (Chapitre 2, section 24) :

*"Everyone has the right*

- 1. to an environment that is not harmful to their health or well-being; and*
- 2. to have the environment protected, for the benefit of present and future generations, through reasonable legislative and other measures that*
  - a. prevent pollution and ecological degradation;*
  - b. promote conservation; and*
  - c. secure ecologically sustainable development and use of natural resources while promoting justifiable economic and social development"*.

La loi environnementale cadre, le *National Environmental Management Act* (NEMA) a été adoptée en 1998 suite à plusieurs années de consultation. Les principes inscrits dans cette loi ont reçu les louanges des observateurs, comme Rossouw et Wiseman (2004: 135) qui indiquent en ce sens que :

*"the NEMA principles provide a 'Rolls Royce' model of participative democracy".*

Cinq lois environnementales spécifiques ont été adoptées depuis, entre 2003 et 2008. L'une d'entre elles, l'*Integrated Coastal Management Act* (ICMA, 2008) a reçu les éloges appuyés de la communauté internationale. Le *World Future Council*<sup>5</sup> a lancé en 2012 le *Future Policy Award* pour les océans, afin de célébrer des solutions innovantes pour la protection des Océans et des Côtes. L'ICMA a été nommé pour ce prix et a reçu une mention honorable, notamment pour sa dimension participative:

---

<sup>5</sup> Le *World Future Council* est une fondation qui a été créée en 2004 par un militant politique suédois et se donne pour objectif d'atteindre un futur durable, juste et pacifique en identifiant et partageant les solutions politiques les meilleures et les plus soutenables. Cette a des représentants sur les cinq continents et travaille entre autres avec le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). D'après leur site internet : <http://www.worldfuturecouncil.org/future-policy-award/> [30/03/2017].



*“The ICM Act of 2008 marks a significant departure from the previously fragmented top-down approach [...] The ICM Act is the result of a highly participatory and consultative process. Central to the Act has been reinstating the historic common property rights and access to the coast for all, which were denied during Apartheid”<sup>6</sup>.*

Si d’autres lois de la démocratie sud-africaine ont été saluées pour leur contenu, de tels éloges, portant tant sur le contenu que sur le processus participatif, et formulés par un observateur externe, sont principalement concentrés sur le domaine environnemental.

Le NEMA et l’ICMA ont non seulement été élaborées de manière participative mais ont également institutionnalisé le principe de participation du public en Afrique du Sud dans le domaine de l’environnement. Le NEMA, loi qui doit donc s’appliquer à toutes les lois environnementales spécifiques, l’ICMA inclus, contient plusieurs principes qui reflètent cette institutionnalisation, dont le 4f (Loi n° 107, Chapitre 1):

*“The participation of all interested and affected parties in environmental governance must be promoted, and all people must have the opportunity to develop the understanding, skills and capacity necessary for achieving equitable and effective participation and participation by vulnerable and disadvantaged persons must be ensured”.*

Il y est également inscrit que le développement doit être soutenable de manière sociale, environnementale et économique. Le principe de justice environnementale y figure, tout comme celui d’accès équitable aux ressources naturelles, de prise en compte des intérêts de toutes les parties intéressées et affectées ou encore de la nécessité d’une gestion intégrée de l’environnement.

Dans la suite de cette thèse, nous étudierons en actes et sur le terrain la mise en œuvre de la participation environnementale dans le cadre du NEMA et de l’ICMA.

## **II Des origines sociales et politiques des défis environnementaux sud-africains**

L’Afrique du Sud est aujourd’hui en proie à différents problèmes environnementaux, bien illustrés par le problème hydrique. Puis nous verrons que si les racines de ces problèmes sont à trouver dans la politique menée par le régime de l’apartheid, la démocratie a également une influence sur l’évolution de la situation environnementale.

Régulièrement, la presse fait état de problèmes environnementaux qui affectent la vie des Sud-Africains. 2015 est une année particulière du fait du phénomène *el niño* qui a favorisé l’augmentation

---

<sup>6</sup> World Future Council. (2012). The 2012 future policy award.  
[https://www.worldfuturecouncil.org/inc/uploads/2016/01/WFC\\_2012\\_Future\\_Policy\\_Award.pdf](https://www.worldfuturecouncil.org/inc/uploads/2016/01/WFC_2012_Future_Policy_Award.pdf)  
[30/03/2017].



des températures et des sécheresses en Afrique du Sud, qui se poursuivent en 2016. Les conséquences se font déjà sentir et promettent de se poursuivre. Les restrictions en termes d'usage de l'eau se multiplient. A cause du manque d'eau, des centaines d'employés sont congédiés des fermes dans lesquelles ils travaillaient, les agronomes prévoient une diminution des récoltes de 50% et certains secteurs habituellement exportateurs vont devoir importer<sup>7</sup>. Dans un pays où, selon les chiffres officiels, plus d'un quart de la population est au chômage, les licenciements, mais surtout l'augmentation des prix, vont avoir un impact direct sur la vie des sud-africains. Cet exemple illustre bien le lien entre problèmes environnementaux, économiques et sociaux. Et ces problèmes ne sont pas uniquement conjoncturels. Dès 2013, le ministère de l'eau avait déjà déclaré que la majeure partie du pays avait atteint, ou était en passe d'approcher, le point où les ressources en eau économiquement viables étaient déjà pleinement utilisées<sup>8</sup>. Si les tendances actuelles se poursuivent, l'Afrique du Sud serait en situation de stress hydrique, avec un déficit de 13, 5 billions de mètres cubiques d'eau, soit 20% supplémentaires par rapport à ce qui est extrait actuellement<sup>9</sup>.

Cet exemple du problème hydrique n'est pas une exception. Si l'Afrique du Sud « *peut apparaître comme un concentré des problèmes environnementaux de la planète* » (Fig, 1999), nous verrons que cela est lié au fait que la démocratie sud-africaine doit faire face à des problèmes socio-environnementaux hérités de l'apartheid, mais aussi parce que certains d'entre eux se sont aggravés depuis la transition.

L'idéologie de l'apartheid est connue : le développement séparé s'explique par la croyance des Afrikaners en la supériorité de la « race »<sup>10</sup> blanche et par leur volonté que celle-ci prévale en Afrique du Sud. Un second volet est moins souvent relaté : la volonté des Afrikaners de préserver une hégémonie politique et économique en Afrique du Sud. Cornevin (1979: 28) explique bien comment ce second volet a été primordial :

*« En réalité, c'est dans la perspective de conserver à la fois l'hégémonie politique et le recrutement (dans des réserves indigènes condamnées à la misère) d'une main-d'œuvre noire à très bon marché, qu'a été conçu et mis en place le système de l'apartheid baptisé aujourd'hui développement multinational ».*

---

<sup>7</sup> Schneider, K. (2016). Drought pushes South Africa to water, energy, and food reckoning. <http://www.fin24.com/Opinion/drought-pushes-south-africa-to-water-energy-and-food-reckoning-20160124> [30/03/2017].

<sup>8</sup> Kings, S. (2015). Water restrictions being in Gauteng. <http://mg.co.za/article/2015-10-28-rand-water-begins-water-restrictions> [30/03/2017].

<sup>9</sup> Cf7.

<sup>10</sup> Malgré l'invalidité scientifique de ce terme, il représente un construit social et est toujours utilisé en Afrique du Sud actuellement. Sur ce sujet, on peut se référer à (Durrheim, Mtose et Brown, 2011).

En dépit des débats sur le fait que l'apartheid ait eu des effets positifs ou négatifs sur le capitalisme<sup>11</sup>, le lien entre apartheid et capitalisme est indéniable. Wolpe (1972), en cherchant à comprendre le passage d'une pratique de ségrégation raciale à la politique de l'apartheid, formellement introduite en 1948 avec la victoire du Parti National (NP), insiste sur l'importance du contexte économique : une industrialisation massive qui mène à la rationalisation et la modernisation des deux principaux secteurs de production, l'or et le maïs. Ainsi:

*“Apartheid is the attempt of the capitalist class to meet the expanding demand for cheap African labour in the era of industrial manufacturing capital; at the same time it is the realization of the demand of White workers for protection against the resulting increased competition from Black workers”* (Wolpe, 1972: 427).

La division de l'espace est l'un des outils principaux de ce régime, puisque « *L'Apartheid institutionnalise le 'zonage' comme méthode de ségrégation dans l'urbanisme ; ainsi, tout quartier blanc sera séparé d'un quartier indien, métis et a fortiori africain* » (Bullier, 1988: 33). En plus des divisions spatiales au sein de villes a existé le projet de créer des Homelands<sup>12</sup>, soit des espaces réservés aux Africains prévus pour devenir indépendants de l'Afrique du Sud.

L'exemple des parcs nationaux nous semble révélateur de la place que ce régime, à l'idéologie raciste et capitaliste, accordait aux questions environnementales. Le régime de l'apartheid est en effet devenu le leader de la conservation en Afrique, de par l'étendue du réseau des parcs nationaux qu'il avait créé. Pour autant, cela ne signifiait pas que les questions environnementales faisaient partie des priorités du régime. Les débats entourant la création du parc Kruger et la loi sur les parcs nationaux adoptée en 1926 sont souvent dépeints comme la lutte des bons contre les méchants (Carruthers, 1989: 188). Les Blancs ont fait le choix délibéré de forger une vision romantique de leur passé au regard de la vie sauvage et des paysages en éliminant le rôle joué par les Noirs dans ce passé. La création du parc Kruger démontre possiblement pour la première fois l'unité des Blancs autour de la protection du gibier, largement façonnée par l'amélioration des conditions matérielles de vie des Blancs et par le fait que les opportunités pour la chasse diminuaient (Carruthers, 1989 : 216). Mais l'idée de restreindre la possibilité de l'usage de ces parcs aux Noirs a également joué un rôle déterminant :

*“(...) the considerable black resistance to the game reserves may actually have accelerated the formation of the national park precisely because tighter central administration was considered to be a deterrent to African occupation or usage of the area under consideration. The new park must therefore be regarded as a means of providing more effective control over both neighbouring Africans and the few employees who resided within the park”* (Carruthers, 1989 : 215).

Ce type de politique a été poursuivi pendant l'apartheid. Giraut, Guyot et Houssay-Holzschuch (2005: 707) qui s'intéressent aux évolutions de la conception de la nature en Afrique du Sud, démontrent qu'entre 1890 et 1994 :

---

<sup>11</sup> Sur ce sujet, on peut se référer à Nattrass (1991).

<sup>12</sup> Les origines, l'histoire et l'échec de ce projet sont notamment racontées par Bullier (1988).

*« Outre des modalités politiciennes – dans la constitution d’un bloc nationaliste et conservateur – et de représentations à l’usage de la communauté blanche, les espaces naturels ont surtout servi d’outils pour une gestion territoriale de questions sociales. En d’autres termes, d’outils socio-territoriaux de la domination blanche ».*

On parle alors de « green apartheid », ou apartheid environnemental. La création de parcs nationaux servait donc d’outil pour exclure les populations désavantagées par l’apartheid de certaines zones, qui devaient servir d’espaces de loisir aux blancs. Les populations précédemment désavantagées, d’après plusieurs universitaires<sup>13</sup>, ne prêteraient ainsi que peu d’intérêt aux questions environnementales puisque les décisions prises sous l’apartheid les ont amenés à considérer les politiques environnementales comme des instruments d’oppression.

De manière générale, sur la prise en compte des questions environnementales dans divers domaines politiques, les chercheurs sont unanimes : l’environnement ne constituait pas une priorité du régime autoritaire de l’apartheid. Les différentes caractéristiques de la gestion de l’environnement sous l’apartheid sont ainsi résumées :

*“the absence of a general environmental policy, a lack of political will and awareness of the need to consider environmental issues, an authoritarian system of government, a lack of accountability by decision-makers, inadequate public participation, inefficient administrative structures, legislative inadequacies, as well as a lack of environmental expertise and financial resources”* (Sowman, Fuggle et Preston, 1995: 46).

Ainsi, les Homelands et townships ont été des catastrophes environnementales, à cause notamment de la surpopulation et du manque d’infrastructures, qu’il s’agisse de retraitement des eaux, des déchets, ou encore d’électricité (Steyn, 2005). Plus généralement, le régime de l’apartheid a engendré de lourds dommages environnementaux:

*“(…) by the end of the 1980s the apartheid government had pursued a policy of uncontrolled economic development that excluded any consideration for the environment and the limitations thereof for many decades. International isolation, economic and technological sanctions and the economic crisis merely ensured that this policy remained unchanged at a time when there was real efforts globally to start addressing the environmental problems associated with uncontrolled economic development”* (Steyn, 2005).

La République sud-africaine a ainsi hérité de l’apartheid des problèmes socio-environnementaux.

Depuis la transition démocratique, la publication de rapports nationaux sur l’état de l’environnement permet de mesurer l’évolution de différentes dimensions environnementales.

---

<sup>13</sup> voir notamment Sowman et al. (1995) ou Fuggle et Rabbie (2009).

Le rapport sur l'état de l'environnement sud-africain de 2016<sup>14</sup> indique ainsi que les pertes en termes de biodiversité se sont accélérées depuis le dernier rapport de 2006. Il rappelle la nécessité d'intégrer les questions environnementales, soulignent les actions qui s'imposent dans tous les processus de décision et met en avant la responsabilité de la nouvelle Afrique du Sud démocratique dans la dégradation de certaines ressources :

*“In summary, there has been enormous pressure on land resources over the last two decades in South Africa. Economic growth and social improvements have come at the expense of natural resources and a loss of ecosystems”*<sup>15</sup>.

Des progrès dans plusieurs domaines sont néanmoins soulignés. Les océans et côtes constituent la dimension pour laquelle le plus d'indicateurs se sont améliorés. Le littoral sud-africain est en effet considéré comme parmi les mieux protégés au sein des pays en développement, la pollution des côtes a par ailleurs diminué et l'allocation budgétaire pour leur gestion a augmenté. La terre, à l'opposé, est la seule des dimensions pour laquelle aucun des indicateurs ne s'est amélioré depuis le précédent rapport. La dégradation des sols, des terres, ou encore l'invasion par des plantes étrangères augmente.

Plutôt que de traiter de la protection de l'environnement en général, dans cette thèse nous avons ainsi choisi d'observer la construction de la participation environnementale dans deux domaines : au sein de l'aménagement et de la gestion des côtes. Le premier rassemble l'ensemble des règles fixées au sein d'une zone donnée pour définir la manière de l'occuper. Il peut s'agir par exemple de favoriser un nœud de développement urbain, au sein d'une autre zone les industries, ou encore de favoriser la conservation de l'environnement dans une autre. La participation aux décisions prises en matière d'aménagement paraît comme un moyen de résoudre tant les inégalités sociales qu'environnementales héritées de l'apartheid, en permettant à tous de s'exprimer. En construisant « les côtes » comme un domaine à gérer, il s'agit par ailleurs de reconnaître les contraintes environnementales spécifiques des zones côtières, et de fixer notamment des règles d'aménagement en conséquence, qui ne s'appliqueront pas au sein des terres. La construction de la participation dans la gestion des côtes nous semble intéressante à explorer dans la mesure où nous avons vu que la loi sur la gestion des côtes était montrée en exemple, tant pour son contenu que pour son élaboration participative.

---

<sup>14</sup> Department of Environmental Affairs. (2016). A report on the state of the environment for South Africa. <http://soer.deat.gov.za/newsDetailPage.aspx?m=66&amid=16320> [30/03/2017]

<sup>15</sup> Id.

### III L'étude de la construction de la participation comme moyen d'appréhender l'action publique en Afrique du Sud

Sous le régime de l'apartheid, l'administration était très centralisée (Cameron, 2010: 716). Les membres de la fonction publique n'étaient pas représentatifs de la population, puisque « *l'État de l'apartheid avait organisé un programme massif d'affirmative action au profit des Afrikaners : ils peuplaient l'administration, recevaient des fonds spéciaux pour l'éducation, et bénéficiaient d'un traitement préférentiel dans l'attribution des contrats commerciaux (...)* » (Dreyfus, 2006: 235). Un groupe sud-africain minoritaire, les Afrikaners, dominait ainsi l'administration. Le pouvoir décisionnaire était entre leurs mains, la population n'était pas invitée à une cogestion, puisque « *les relations entre les gouvernements locaux et les acteurs sociaux se caractérisaient par un faible degré de participation, sur des enjeux extrêmement limités* » (Crouzel, 2007: 36).

La transition a été caractérisée par une volonté de réformer ces pratiques, avec la mise en place de nouveaux principes. La décentralisation a été l'un des principes majeurs la guidant (Cameron, 2010; Dreyfus, 2006). A un système à trois niveaux sous l'apartheid : national, provincial et local, subordonnés chacun au précédent, s'est en effet substitué un système à trois niveaux, distincts, interdépendants, et reliés (Chapitre 3 de la Constitution sud-africaine, 1996). Une politique de discrimination positive a également été mise en œuvre afin que les fonctionnaires soient plus représentatifs de la population. Des membres de la société civile ont ainsi accédé à de hautes fonctions après l'accession au pouvoir de l'ANC (Cameron, 2010: 719). Rapidement la parité a pu être atteinte, 49% des fonctionnaires étant des femmes en 1997, et les distorsions au profit des Afrikaners en apparence corrigées, puisque 79% étaient Noirs (Dreyfus, 2006: 238). Néanmoins, malgré ces évolutions rapides, l'administration était encore « hypercentralisée » et les échelons intermédiaires et supérieurs de la fonction publique demeuraient l'apanage des fonctionnaires de l'ancien régime (id.).

Les administrations n'ont pas seulement été invitées à mieux représenter la population, mais également à cogérer avec elle. Dans le domaine de l'environnement, nous avons vu que la loi cadre NEMA promeut la participation de tous les citoyens sud-africains à la gouvernance environnementale. Afin de redresser les injustices du passé, la participation des plus vulnérables, des populations désavantagées par le régime de l'apartheid, ainsi que des femmes et des jeunes est encouragée (Chapitre 1, principes 4f et 4q). La coordination entre les différents niveaux de gouvernement est également promue par cette loi (Chapitre 1, principe 4l).

Si la nécessité d'adopter une nouvelle culture administrative a donc été rapidement affirmée par le nouveau parti au pouvoir, l'ANC, les changements ne peuvent s'observer que dans la durée :

*« L'implantation d'une nouvelle culture ne peut s'opérer que dans la durée, soit parce que les habitudes anciennes perdurent en raison de l'impossibilité de renouveler rapidement le personnel, soit parce que l'apprentissage des agents fraîchement recrutés demande, lui aussi, du temps » (Dreyfus, 2006: 241).*

Outre l'étude de ces changements dans la durée, les observer au niveau local nous semble également nécessaire. L'effectivité de la décentralisation pourra ainsi être étudiée en pratique. Par ailleurs, si la participation du public n'était que peu mise en œuvre par le régime de l'apartheid au niveau local, c'est à ce niveau que les mobilisations des années 1980 ont commencé à ébranler le régime (Crouzel, 2007: 35). Depuis la transition, de nouvelles ressources ont été accordées au gouvernement local. Sa transformation est considérée comme remarquable, notamment parce qu'elle a permis de joindre les anciennes autorités locales des Noirs et des Blancs, et qu'une nouvelle philosophie de gouvernement a été introduite (Atkinson, 2007: 53). La participation du public est un élément central de cette nouvelle philosophie, puisque depuis l'adoption du *Municipal Systems Act* en 2000, « *les municipalités doivent établir des mécanismes institutionnels destinés à favoriser les pratiques participatives dans la gestion des affaires locales* » (Crouzel, 2007: 37).

Le niveau local est également pensé comme un lieu majeur du développement durable. Ce sont en effet les structures gouvernementales locales qui sont responsables de la mise en œuvre des processus de développement durable dans le pays (Steyn, 2005). Qui plus est au fil du temps, avec l'adoption de nouvelles lois, la jeune démocratie sud-africaine a de plus en plus chargé les municipalités de prendre en compte la dimension environnementale. La prise en compte de cette dimension aurait même contribué à rehausser le profil de la fonction municipale spatiale et de la planification stratégique (Pieterse, Parnell, Swilling et Van Donk, 2008: 4). Certains chercheurs s'alarment pourtant de la multiplicité de ces fonctions. Ils craignent que les régulations en place ne fournissent pas un cadre adapté pour que les municipalités puissent s'intéresser au développement durable parce que ces municipalités seraient « prises entre deux paradigmes mutuellement exclusifs » :

*“the municipal mutualism that inspires the Municipal Systems Act 32 of 2000 and IDPs (ndlr: plans de développement intégrés) in particular and the environmental conservatism that inspires the National Environmental Management Act 107 of 1998 and environmental impact assessments (EIAs) in particular”* (Swilling, 2008: 80).

Cette crainte fait écho à celle de Giraut et al. (2005: 717) qui étudient les évolutions dans la gestion des parcs nationaux jusque dans le début des années 2000 et qui remarquent que l'Etat contourne les municipalités. Ils se demandent si finalement l'Afrique du Sud ne serait pas rentrée dans « *le temps du 'raccommodage à la marge', troisième acte d'une longue histoire chaotique de l'instrumentalisation territoriale de la nature après 'le temps colonial des réserves', puis celui du 'Green apartheid'* ». Etudier la participation au niveau local nous permettra ainsi de voir en quoi elle est un instrument adapté à la conciliation des intérêts développementaux et environnementaux ou bien si elle ne permet qu'un « raccommodage à la marge ».

Afin d'apporter un éclairage sur la façon dont l'action publique environnementale s'est recomposée au sein de la démocratie, nous avons choisi d'étudier la manière dont différents acteurs participent à la

construction de la participation environnementale. Nous nous demanderons ainsi si depuis la transition, les acteurs de la société civile ainsi que les membres des gouvernements locaux ont réellement pu y participer. Une telle analyse nous permettra de combiner les approches traditionnelles « par le haut », s'intéressant à l'analyse de l'action des Etats, et « par le bas », cherchant à mettre en avant l'action politique des populations. En effet, *« l'analyse de l'action publique revient ainsi d'abord sur la problématique des insiders en insistant sur le nécessaire dépassement entre les approches du politique 'par le haut' ou 'par le bas' »* (Enguéléguélé, 2008: 9).

Une étude au niveau local permet qui plus est d'appréhender dans quelle mesure la participation environnementale est ancrée dans une nouvelle manière de gouverner :

*« L'Afrique du Sud s'est engagée dans la voie d'une approche concertée de l'élaboration des politiques d'environnement. C'est un processus difficile et souvent frustrant, qui prend du temps et apparaît souvent répétitif. Mais il a permis de construire pas à pas un consensus pour un nouvel ordre du jour démocratique, ancré dans la formulation concrète des politiques d'environnement. C'est un processus qui doit se renforcer, s'approfondir au niveau local et être défendu auprès de l'ensemble des décideurs »* (Fig, 1999 : 590).

Parce que *« vouloir appréhender la construction sociale de la « démocratie participative », signifie d'une part reconstituer la genèse de cette norme, et d'autre part analyser sa (re)construction au jour le jour »* (Blatrix, 2000: 14), notre étude s'inscrira également dans la durée.

Notre thèse propose ainsi d'étudier la construction de la participation environnementale dans la République sud-africaine, de son avènement à nos jours, aux niveaux national et local. Ce faisant, nous comptons apporter un nouvel éclairage sur l'action publique sud-africaine et la manière d'appréhender les dispositifs participatifs.

Le chapitre suivant présentera les outils théoriques que nous utiliserons pour analyser et expliquer cette construction ainsi que la méthodologie adoptée. Puis dans une première partie, nous nous intéresserons à l'avènement (chapitre 2) ainsi que la mise en œuvre (chapitre 3) de la participation environnementale au niveau national. Nous mettrons alors en évidence les groupes d'acteurs qui ont importé et façonné ce principe en Afrique du Sud. Nous analyserons ensuite la manière dont il est appliqué au niveau de l'administration nationale depuis qu'il a été inscrit dans les lois environnementales. Dans une seconde partie, nous étudierons la construction de la participation environnementale au niveau local. Nous analyserons la manière dont les acteurs politiques et administratifs du niveau provincial (chapitre 4), local (chapitre 5), les consultants (chapitre 6) et acteurs de la société civile (chapitre 7) la façonnent.



# Chapitre I

## Cadre analytique

---

Notre thèse a pour objectif de répondre à la question suivante : comment les dispositifs participatifs environnementaux sud-africains sont-ils construits ? Ce cadre analytique présentera les outils ainsi que la méthodologie utilisés pour aborder cette problématique, et permettra également de comprendre en quoi la réponse à cette question nous éclairera sur la capacité de ces dispositifs à répondre aux enjeux de société relevés en introduction.

Tout d'abord, nous montrerons que le concept d'« offre participative » nous permettra de mieux expliquer la construction de la participation qu'une étude centrée sur les procédures participatives. Nous nous intéresserons ainsi aux acteurs façonnant les dispositifs participatifs et aux stratégies qu'ils adoptent vis-à-vis de l'instrument participatif. A l'aide de la littérature sur la participation en Afrique du Sud, puis de celle sur la participation environnementale en Europe et aux Etats-Unis, nous verrons quels acteurs ont déjà été identifiés comme moteurs de la participation, et quelles hypothèses ont été faites quant à leurs stratégies. A partir de l'étude de ces différents corpus sur la participation nous identifierons ensuite les différentes catégories d'acteurs susceptibles d'intervenir dans la construction de l'offre participative environnementale en Afrique du Sud, et émettrons des hypothèses quant à leur comportement à l'égard de l'instrument participatif.

Afin de mener à bien cette analyse, nous étudierons plusieurs dispositifs participatifs dans différentes configurations de terrain. Dans la dernière partie de ce chapitre, nous présenterons les raisons sous-tendant ces choix méthodologiques.

### **I De l'étude de la participation à l'instrument participatif**

Dans cette partie, nous nous proposons d'inscrire l'étude des dispositifs participatifs dans une sociologie de l'action publique, afin de déplacer la focale des caractéristiques de ces dispositifs aux acteurs les façonnant et de comprendre comment ils sont construits.

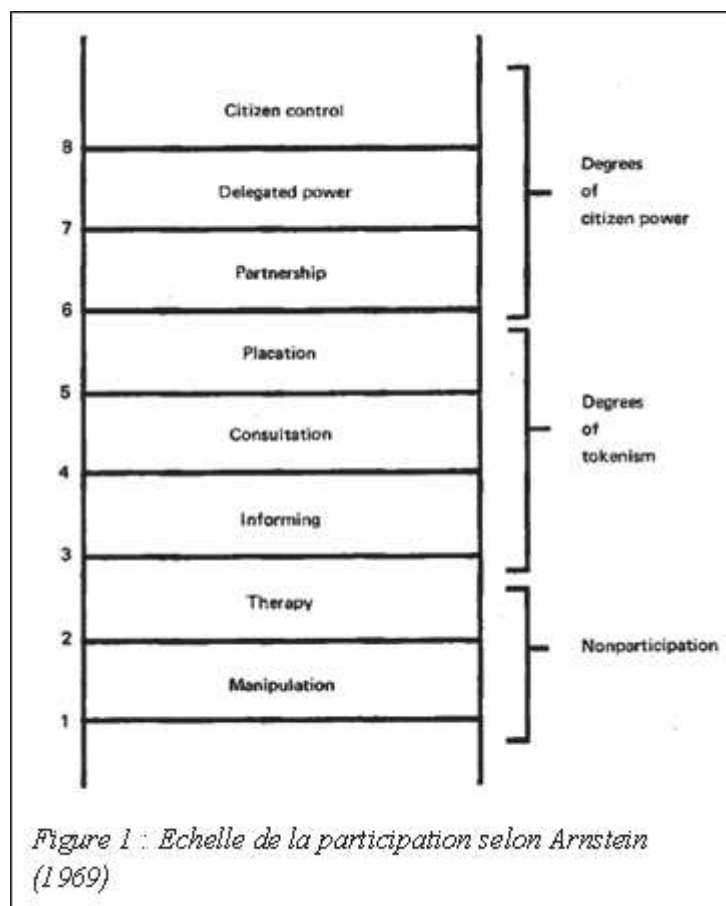
#### **A. Des recherches souvent focalisées sur les procédures**

Depuis les années 1970, les travaux sur la participation se sont multipliés. Nombre de ces recherches se sont concentrées sur l'étude des procédures participatives. Leur objectif est souvent éloigné du nôtre en ce qu'elles proposent non pas de comprendre la manière dont les dispositifs sont élaborés, mais de



trouver des moyens de les améliorer. Néanmoins, certains outils développés par ces recherches nous seront utiles à l'étude de la construction de la participation environnementale.

L'article d'Arnstein (1969), considéré comme fondateur des recherches sur la participation, dépeint une échelle de la participation (cf figure n°1). Son objectif est de démontrer que l'usage du terme ne garantit pas nécessairement qu'un véritable pouvoir sera accordé aux citoyens, ce qui pour l'auteur devrait être la définition de la participation (Arnstein, 1969 : 216). Ainsi, huit niveaux de participation sont distingués, regroupés en trois catégories. Le dernier niveau, le contrôle par les citoyens, correspondrait à un idéal de participation. Chaque niveau est illustré par un exemple concret. Les *Citizen Advisory Committees* états-unien seraient un exemple de manipulation parce que « *ce sont les fonctionnaires qui ont éduqué, persuadé, et conseillé les citoyens, et pas l'inverse* » (p.219). Des programmes dans le monde de l'entreprise ou de l'école fourniraient quant à eux à un exemple de



contrôle par les citoyens parce qu'ils répondent à la définition suivante :

« (un) degré de pouvoir (ou contrôle) qui garantit que les participants ou résidents peuvent gouverner un programme ou une institution, être pleinement en charge des aspects politiques et managériaux, et être capable de négocier les conditions sous lesquelles des 'outsiders' pourraient les changer ».

(p.223).

Cet article a ainsi permis de mettre à jour des différences entre des initiatives regroupées sous le terme de participation, et d'élaborer une typologie distinguant des dispositifs plus ou moins participatifs.

Suite à cet article, des travaux ont interrogé l'idéal que constituerait la démocratie participative, et d'autres ont critiqué, ou proposé de nouvelles procédures afin d'améliorer la mise en œuvre des dispositifs participatifs.

La démocratie participative devient donc étudiée en tant qu'idéal visant à pallier les apories de la démocratie représentative. Blondiaux (2008) décrit par exemple six méta-discours pour expliquer en quoi l'avènement de la participation du public apporterait une réponse à des évolutions structurelles

des sociétés contemporaines, que ce soit parce qu'elles deviendraient plus complexes ou encore divisées. L'auteur s'intéresse d'abord aux fondements théoriques de la démocratie participative, avant de souligner les différents problèmes auxquels elle est confrontée, puis de finir par « *les raisons d'espérer* ». D'autres insistent plus spécifiquement sur l'intérêt de la délibération publique, qui permettrait notamment une démocratisation des municipalités (Lamoureux, 2008). En Afrique également, la participation est considérée comme un élément essentiel à la survie des démocraties et comme une condition nécessaire au développement (Adu-Amankwah et Kester, 1999).

Afin d'opérationnaliser cet idéal participatif, des travaux s'intéressent aux procédures participatives qui permettraient de l'atteindre. Constatant l'intérêt grandissant des autorités pour la participation publique, Rowe et Frewer (2004) proposent ainsi de définir un agenda académique afin de mieux évaluer les effets de la participation. Un objectif majeur serait de parvenir à terme à établir "*what works best when*", soit quel type de dispositif participatif serait le mieux adapté à telle situation (Rowe et Frewer, 2004: 552). Le modèle du « cube démocratique » (Fung 2006) nous semble le plus avancé en ce sens. Ce cube est défini selon trois axes, représentant trois caractéristiques de dispositifs participatifs : la sélection des participants, le mode de communication et de décision, ainsi que le pouvoir conféré aux participants. Il identifie ensuite trois problèmes contemporains de gouvernance : le manque de légitimité, de justice, et d'efficacité, puis l'auteur explique comment certaines caractéristiques sont plus adaptées à la résolution de certains de ces problèmes (Fung, 2006).

Dans les domaines de l'aménagement ou de l'environnement, des grilles évaluatives se sont ainsi multipliées. Les concepteurs de l'une d'elles estiment que « *l'évaluation est très importante, car elle permet de fournir des informations pertinentes en vue de l'optimisation de la participation* » (Luyet, Iorgulescu et Schlaepfer, 2005: 154). Ils définissent alors des critères pour évaluer le processus, les « acteurs »<sup>16</sup> ainsi que les effets de la participation sur le résultat. D'autres mettent l'accent sur la nécessité de ne pas évaluer seulement le dispositif participatif mis en œuvre, mais également ce qui se passe en dehors de ce processus formel. C'est le cas de Mermet, Dubien, Emerit et Laurans (2004: 8) qui ont développé des critères afin de mesurer le « forçage », soit « *l'action d'un porteur de projet qui exploite de fortes asymétries de pouvoir à son avantage pour surmonter les oppositions et 'imposer' un projet (...)* ». Ils estiment en effet que pour améliorer les pratiques afin d'évoluer vers des processus plus participatifs, il est essentiel que les porteurs des projets acceptent réellement l'éventualité que leurs projets puissent être refusés (Mermet et al., 2004: 2). Mesurer les obstacles à cette acceptation apparaît alors comme un moyen d'évaluer le chemin restant vers de meilleures pratiques. Des chercheurs en sciences sociales ont par ailleurs montré, en s'intéressant à différents types de dispositifs participatifs, que les procédures dialogiques permettent d'aboutir à des mesures

---

<sup>16</sup> Les auteurs proposent d'évaluer la compétence des acteurs participant au processus participatif, leur représentativité, leur confiance dans les responsables du projet, leur apprentissage ainsi que leur satisfaction.

équitable et efficace. Ils démontrent que ces procédures, ainsi que leurs effets, sont potentiellement transposables à d'autres dispositifs (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001: 344).

Malgré la mise à jour des procédures susceptibles d'aider à la « démocratisation de la démocratie »<sup>17</sup>, « depuis quarante ans maintenant, l'observation des processus et l'étude des dispositifs ne cessent de montrer que bien peu de ce qui est attendu se produit, dans l'immense majorité des cas » (Blondiaux et Fourniau, 2011: 22). Afin d'expliquer ce hiatus, des chercheurs dressent un portrait peu flatteur des recherches portant sur les effets des dispositifs<sup>18</sup>. Le « tropisme procédural » (Mazeaud, 2009) est par ailleurs critiqué : l'étude des caractéristiques des dispositifs participatifs ne permettrait pas d'en déduire un effet quelconque. C'est ce que confirme la thèse de Mazeaud (2010: 465) qui souligne qu'« on ne peut déduire de la qualité de la procédure son usage futur dans l'action publique ». C'est à partir de ces constats que nous avons choisi non pas de continuer à mettre à jour des procédures qui pourraient permettre un approfondissement démocratique, mais plutôt de chercher à comprendre comment les dispositifs participatifs sont construits. Il ne suffit pas de mettre à jour des procédures efficaces : encore faut-il que les acteurs choisissent de s'en saisir. Nous proposons ainsi d'étudier pourquoi et comment des dispositifs participatifs sont construits plutôt que de réfléchir à la façon dont ils devraient l'être.

Comme nous l'avons vu, l'emploi du terme « participation » recouvre de par le monde des réalités différentes. Dans le cas tunisien par exemple, des dispositifs participatifs ont été employés dans le cadre de politiques de surveillance (Allal, 2016). Selon l'échelle d'Arnstein, ce type de dispositif pourrait ainsi être qualifié de manipulation, et s'apparenter à de la non-participation. Nous utiliserons donc cette échelle pour examiner le caractère plus ou moins participatif des dispositifs sud-africains étudiés, afin de comprendre quel type d'opportunités est réellement offert aux citoyens participant à ces dispositifs, et de repérer d'éventuelles différences entre eux. Les recherches focalisées sur les procédures ou leurs effets nous aideront quant à elles, de par les critères qu'elles ont définis, à établir le niveau de participation atteint. L'utilisation de la typologie d'Arnstein ne sera néanmoins pas suffisante pour comprendre les origines du caractère plus ou moins participatif des dispositifs étudiés. En effet, l'échelle d'Arnstein permet de classer des dispositifs une fois achevés, mais pas de comprendre pourquoi les participants ont eu tel ou tel type d'opportunités, ni comment les dispositifs ont été construits.

---

<sup>17</sup> La formule est notamment utilisée par Callon et al. (2001).

<sup>18</sup> Mazeaud, Sa Vilas Boas et Berthomé (2012), soulignent ainsi: une « *ignorance réciproque entre contributions* », une focalisation quasi exclusive sur la qualité processuelle de ces dispositifs, des évaluations réalisées à l'aune d'objectifs affichés non interrogés par la chercheurs, des « *modèles qui sont restés faiblement opératoires* » combiné à une vision désuète de "la" décision, "l'"objectif en politiques publiques.

## **B. Rattacher l'étude de la participation à une sociologie de l'action publique**

A partir du constat des limites des recherches se focalisant sur les procédures participatives, deux nouvelles pistes de recherche ont émergé en France, proposant de considérer la participation autrement.

Une première approche possible serait de contextualiser les recherches sur la participation afin de chercher d'autres effets sur l'action publique que la « démocratisation de la démocratie ». Il s'agirait de *« rechercher des effets à plus long terme, dans les dynamiques d'apprentissage, les recompositions du travail administratif, et/ou de comprendre comment les effets limites peuvent s'analyser au prisme du jeu qui se déroule dans les coulisses (...) »* (Mazeaud et al., 2012: 16).

Une deuxième option consisterait à s'intéresser à l'offre participative :

*« l'agencement global des dispositifs concrets de participation publique représente un objet de recherche qui mérite d'être interrogé, dans la mesure où son avènement représente une entrée heuristique permettant de comprendre l'évolution du gouvernement contemporain »* (Gourgues, 2012: 6).

Etudier l'offre permettrait donc de mieux comprendre les évolutions dans la manière de gouverner.

Au travers de cette approche, il serait possible de dépasser les simples monographies de dispositifs participatifs en étudiant sociologiquement *« la construction d'une offre institutionnelle de dispositifs de participation publique »*. Cette approche insiste à la fois sur *« les acteurs jusqu'alors peu étudiés de la mise en œuvre des dispositifs participatifs (fonctionnaires spécialisés, universitaires) et les clés théoriques permettant de saisir le processus conduisant la standardisation/ circulation de ces mêmes dispositifs »* (p.9).

Le modèle le plus complet à ce jour permettant de saisir cette offre participative a été développé par Gourgues (2013), présenté en Figure n°2. Son but est de *« permettre une analyse complète des origines des dispositifs participatifs, permettant d'en comprendre, dans un second temps, les effets et les usages possibles. »* (p.82).

Ce modèle a vocation à être *« applicable à tous dispositifs participatifs produit par une autorité publique »* (p.81). Il propose trois facteurs permettant de saisir la genèse de dispositifs participatifs : le champ politique, les coalitions d'acteurs et l'action publique.

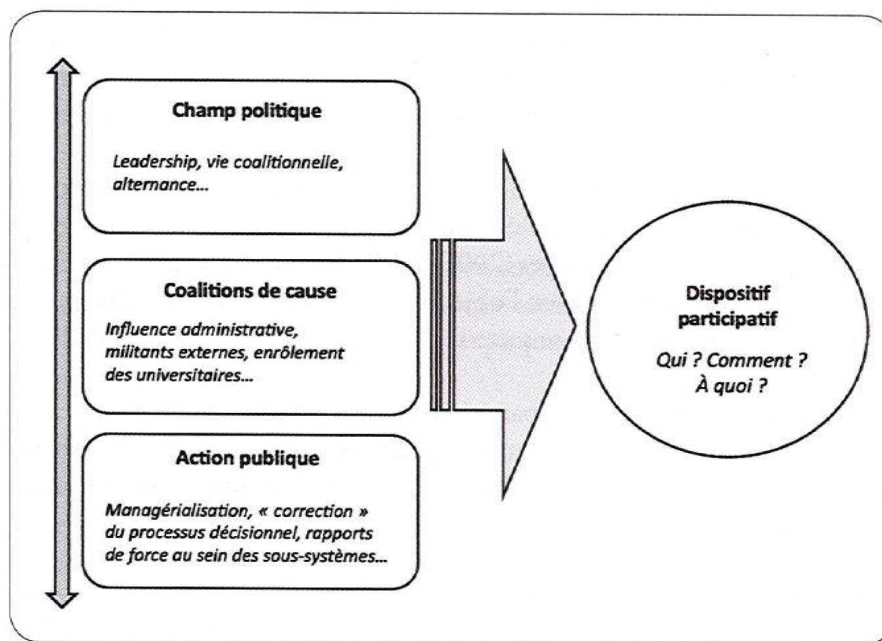


Figure n°2  
Modélisation du  
“processus  
d’instrumentation  
participative”  
(Gourgues, 2013: 82)

Le premier facteur vise à expliquer l’apparition de dispositifs participatifs en étudiant le champ politique (p.67). Le leadership, les coalitions et l’alternance seraient trois éléments au sein de ce champ qui permettraient d’expliquer ces apparitions. Il a d’abord été montré que l’activisme d’un élu, ou groupe d’élus, isolé pouvait expliquer l’apparition d’un dispositif participatif, et en faciliter sa mise en place. Ensuite, les coalitions partisans peuvent avoir deux types d’influence : d’abord, la participation peut être utilisée comme marquage partisan ; l’organisation de dispositifs participatifs peut également être accordée dans le cadre d’une concession entre un groupe majoritaire et minoritaire, qui en aurait fait sa marque. L’alternance politique peut aussi permettre l’accession au pouvoir d’acteurs politiques ayant mis en avant la démocratie participative dans leurs programmes, et d’imaginer des nouveaux liens tant avec les partenaires classiques que le public.

Le second facteur renvoie aux coalitions d’acteurs en présence. Les coalitions de cause dans ce cadre s’écartent de la définition qu’en donnent Sabatier et Jenkins (1999), puisqu’il ne s’agit pas d’identifier un unique système de croyance, mais au contraire de comprendre différents acteurs se rejoignent autour de la promotion de la participation publique. Gourgues (2013) propose ainsi d’étudier la « nébuleuse participative », les différents acteurs qui la composent et les différentes visions de la participation qu’ils portent. L’étudier permet à la fois de ne pas affirmer une centralité de l’Etat en envisageant également le rôle d’acteurs privés, mais aussi d’expliquer le rôle des conflits entre acteurs. Dans ce modèle, trois catégories d’acteurs sont identifiées comme composant cette nébuleuse et donc susceptibles d’influencer l’offre participative : les fonctionnaires et les prestataires ; les réseaux nationaux et transnationaux de promotion de la participation publique ; les universitaires.

Ainsi, fonctionnaires et prestataires « ne doivent pas être considérés comme les simples exécutants d’une commande publique » (p.72). Les réseaux nationaux et transnationaux sont insérés dans des

coalitions participant à la mise en œuvre de dispositifs participatifs. Quant aux universitaires, ils ne peuvent pas uniquement être envisagés comme des soutiens aux dispositifs participatifs, mais ne peuvent pas toujours être considérés comme de simples observateurs non plus.

L'action publique est la dernière dimension du modèle présenté comme susceptible d'avoir une influence sur les dispositifs participatifs. En l'étudiant, il s'agit de renverser le postulat habituel qui incite à la recherche des effets de dispositifs participatifs sur l'action publique, en affirmant que l'action publique contribue à modeler ses dispositifs, et ce de trois manières. Les « changements d'objectifs et de mode d'action des politiques publiques » (p.77) peuvent résulter en l'adoption de dispositifs participatifs. Si le tournant néolibéral est une hypothèse fréquemment évoquée pour expliquer cette adoption, d'autres évolutions peuvent l'expliquer dans certains secteurs, comme la progression de la managérialisation, qui transforme les citoyens en clients à satisfaire. Il est également intéressant de noter que les dispositifs participatifs deviennent des indicateurs de ces changements d'objectifs : « *Dans le cas de politiques sociales, la participation permet ainsi de saisir l'évolution de objectifs de l'action publique* » (p.78). D'une deuxième manière, la participation peut advenir parce que considérée comme une partie de la solution à un problème public. Enfin, l'étude des sous-systèmes peut affecter la mise en œuvre de dispositifs participatifs. Un sous-système « *définit les rapports de coopération et de conflit liant l'ensemble des acteurs impliqués dans le traitement d'un problème public* » (p.80). Adopter un dispositif peut ainsi être utilisé « *comme levier d'affirmation de la compétence des institutions publiques face aux acteurs dominants d'un sous-système (...); comme levier d'affirmation de l'autonomie d'un sous-système face à une remise en cause de sa stabilité (...); comme levier de redéfinition d'un « problème public » (...)* » (p81).

De ces deux nouveaux courants de recherches au sein de la sociologie de l'action publique, sur les effets de dispositifs participatifs comme sur l'offre participative, on voit donc en commun tout d'abord un changement de regard par rapport à la participation. Il s'agit de décentrer le regard, en ne s'intéressant plus uniquement aux dispositifs participatifs eux-mêmes, mais en regardant autour, avant et après.

Il ne s'agit en effet plus de la considérer comme un idéal, mais comme un instrument de politique publique. Or, on sait notamment que si les instruments sont susceptibles d'avoir certains effets, « *les usages et les résistances peuvent complètement changer la donne et les transformer* ». (Lascoumes et Le Galès, 2014). Etudier les procédures ne suffit plus. Si l'on souhaite comprendre les changements induits par les effets, il faut étudier la façon dont les acteurs s'en saisissent.

Ces travaux ont donc également en commun leur volonté de centrer l'attention sur les acteurs. Alors que les recherches engagées s'intéressaient, en vain, à une démocratisation de la démocratie grâce à la participation, les nouvelles recherches sur les effets mettent l'accent sur d'autres effets, comme l'apprentissage des acteurs ou les changements de pratiques. Quant à l'élaboration de l'offre, la



procédure ne suffit plus, il s'agit de « *considérer la multiplicité des acteurs et des processus engagés dans la production et la circulation des dispositifs participatifs* » (Gourgues, 2012: 7).

Ces travaux s'inscrivent dans une évolution plus générale, puisque le passage d'une analyse de l'action publique à une sociologie de l'action publique a mené à reconsidérer la place mineure accordée aux acteurs (Garcia et Hoeffler, 2015 : 383). Cette tendance s'expliquerait par deux logiques : la remise en cause de l'Etat par les acteurs privés et l'importance de la sphère locale, ainsi que l'utilisation plus marquée de méthodes de sociologie politique pour analyser la sociologie de l'action publique (p.384).

C'est dans ce type d'approche que nous souhaitons inscrire cette recherche, en décentrant notre regard des dispositifs vers les acteurs.

### **C. Une démarche en trois temps pour comprendre comment les acteurs façonnent la participation**

Afin d'appréhender ce que l'étude de la construction de la participation environnementale nous révèle des évolutions de l'action publique sous la démocratie sud-africaine, nous choisissons d'adopter une démarche en trois temps, centrée sur les acteurs la façonnant.

En regardant quels acteurs s'en saisissent effectivement et pourquoi, nous tenterons de comprendre à la fois quels acteurs peuvent réellement participer à la construction de la démocratie participative environnementale sud-africaine, et quels objectifs guident ces acteurs. Comprendre quels acteurs y participent donne en effet déjà des indications sur l'état de la démocratie, puisque cela reflètent ceux qui en sont exclus, et à l'inverse ceux qui peuvent désormais collaborer. Montrer que les fonctionnaires des unités locales et provinciales peuvent désormais participer à l'élaboration de la participation serait par exemple le signe que la volonté de décentralisation du pouvoir est effective. Comprendre la manière dont ces acteurs façonnent la participation révèle par ailleurs les contraintes qui pèsent sur ces acteurs, ainsi que le degré selon lequel ils partagent les objectifs démocratiques que l'instrument participatif pourrait aider à atteindre. En Tunisie il a été démontré que la participation était utilisée dans le cadre d'une politique de surveillance, avec des agents de service déconcentrés relayant un message présidentiel autoritaire, qui de fait excluait de la participation les acteurs de la société civile :

*« À la sortie de cette cérémonie, les responsables des associations invitées (...) paraissent avoir reçu le message, qu'ils interprètent comme une injonction à faire profil bas : « il nous menace » ; « il nous demande seulement une participation officielle et par la négative » ; « on sait tous ce qu'on ne doit pas faire et c'est tout, il nous demande de ne rien faire en tout cas pas d'avoir l'initiative » (entretiens, mai 2006) » (Allal, 2016: 161).*

En Afrique du Sud, l'étude des stratégies des acteurs modelant la participation pourrait par exemple mettre en lumière le fait que des contraintes issues du régime de l'apartheid pèsent toujours sur les comportements de certains acteurs.

Dresser un tableau exhaustif des facteurs ayant permis l'avènement de la démocratie participative environnementale sud-africaine dépasse le cadre de cette thèse. Nous cherchons en revanche à établir un modèle plus fin permettant de mieux cerner les comportements des acteurs construisant la démocratie participative environnementale sud-africaine.

La première étape de notre démarche consistera à identifier les catégories d'acteurs qui influencent la construction de la participation environnementale sud-africaine. Cela nous permettra de repérer d'éventuelles ruptures ou continuités avec le régime de l'apartheid. La présence de Sud-Africains issus de populations précédemment désavantagés dans les acteurs décidant de la forme des dispositifs participatifs serait un signe de rupture, un monopole de la décision par des fonctionnaires de l'administration centrale de continuité.

Ensuite, il s'agira d'identifier comment ces acteurs modèlent la participation. La typologie d'Hirschman (1980) met en lumière trois types de comportements possibles pouvant s'appliquer aux acteurs façonnant les instruments participatifs : *exit*, *voice* et *loyalty*. Le terme de « loyauté » évoque une notion de passivité correspondant mal à notre intention d'étudier le comportement d'acteurs qui chercherait à importer ou s'approprier le concept de participation, en influant sur la définition ou la mise en œuvre des dispositifs participatifs. Nous lui préférons alors celui de promotion, reprenant la notion de promoteur évoquée par Gourgues (2013). Un essai de typologie des espaces de résistance a permis de clarifier le contenu des deux premiers types de comportements : la prise de parole (*voice*) et l'évitement (*exit*) renvoient à différentes attitudes indirectes, qu'il s'agisse de la contestation, du contournement, détournement ou de la neutralisation de l'instrument (Le Bourhis et Lascoumes, 2014). Comme nous souhaitons nous intéresser à la construction de l'instrument participatif, les stratégies de contestation et contournement ne seront étudiées que lorsqu'elles aboutissent à une modification dans la définition ou mise en œuvre de la participation publique. Les stratégies d'évitement ne font quant à elle pas l'objet de notre thèse, même si nous réfléchissons aux absents de la construction de l'offre participative sud-africaine.

Ces stratégies peuvent être utilisées tant au moment de la conception de l'instrument, que de sa mise en œuvre et de son appropriation par les participants visés (Le Bourhis et Lascoumes, 2014). Nous ne nous arrêterons donc pas à la définition des instruments participatifs mais analyserons également l'attitude des différents acteurs concernés au moment de leur mise en pratique.

Ainsi, nous regarderons quels acteurs parmi ceux qui façonnent la participation ont des stratégies de promotion, de détournement, ou de neutralisation tant au moment de la conception de la participation environnementale sud-africaine que de sa mise en œuvre. C'est dans l'optique de comprendre quels



dispositifs ces stratégies d'acteurs permettent de mettre en œuvre que nous utiliserons l'échelle d'Arnstein afin de mesurer le niveau de participation atteint.

Une fois les stratégies de ces acteurs identifiées, une troisième étape permettra de mettre en lumière les raisons de l'adoption de ces stratégies. A l'aide de la littérature, des hypothèses seront élaborées quant aux dimensions qui favorisent la promotion de l'instrument participatif par certains groupes d'acteurs, et à l'inverse celles qui poussent des acteurs à le neutraliser.

Nous proposons ainsi un modèle en trois temps pour analyser la construction de la participation environnementale en Afrique du Sud et les différentes stratégies d'acteurs qui s'y déploient :

1. Qui participe à la construction de la démocratie participative ?
2. Comment les acteurs construisent la participation ?
3. Pourquoi façonnent-ils la participation environnementale de cette manière ?

En cherchant à identifier les acteurs influant sur la construction de l'offre participative environnementale sud-africaine, puis à identifier leurs comportements vis-à-vis de cette participation et à en analyser les motivations, nous tenterons ainsi de comprendre à quelles fins la participation a été importée et mise en œuvre dans le domaine de l'environnement en Afrique du Sud. L'identification de dimensions favorisant la neutralisation ou à l'inverse la promotion de la participation environnementale permettra qui plus est de mieux saisir dans quelles situations l'instrument participatif est susceptible, ou non, de permettre d'apporter une réponse aux différents défis de la démocratie sud-africaine.

## **II Un état des recherches sur la démocratie participative sud-africaine**

Un état de recherches sur la démocratie participative sud-africaine va nous permettre de comprendre quels acteurs ont été identifiés comme influençant la construction de la participation environnementale sud-africaine, et quelles hypothèses ont été faites quant à la manière dont ils façonnent cette participation.

### **A. Un sombre bilan des premières années de mise en œuvre de la démocratie participative**

Des observations portant sur la mise en œuvre de dispositifs participatifs organisés dans le cadre de l'élaboration de nouvelles lois pour la démocratie sud-africaine ont fourni de premiers éléments pour étudier la participation en Afrique du Sud. Dans le domaine de l'environnement, Fig (1999) porte ainsi un regard critique sur le processus participatif ayant mené à la loi cadre sur l'environnement, le

NEMA, alors que Glavovic (2000) relate les différentes étapes participatives ayant mené au *White Paper on Sustainable Coastal Development* en 2000. Si ces témoignages de chercheurs et de première main sont précieux pour comprendre les coulisses de tels dispositifs, la précaution reste de mise puisque ces chercheurs sont à la fois observateurs et acteurs de ces dispositifs. Fig est en effet inscrit comme représentant d'une organisation non gouvernementale (ONG) environnementale dans la liste de la *Management and Advisory Team* ayant conduit le processus qui a mené au NEMA, et Glavovic comme *Project Manager* pour le compte d'une entreprise de consultants dans la *Project Management Team* ayant conduit le processus qui a mené à l'ICMA. Ces acteurs ont donc participé à l'élaboration des dispositifs participatifs qu'ils exposent et critiquent. De tels récits demeurent à ce jour les contributions scientifiques principales permettant de comprendre comment et pourquoi les acteurs sud-africains ont cherché à s'approprier le concept de participation au moment de l'élaboration des nouvelles lois environnementales de la démocratie. Une analyse de seconde main, réalisée par un acteur n'ayant pas eu d'intérêt à l'élaboration de ces dispositifs, nous semble ainsi nécessaire à une meilleure compréhension de cette première étape dans l'appropriation par les acteurs sud-africains de la participation environnementale.

Suite à ces récits, des chercheurs ont depuis tenté de décrire les améliorations apportées par la démocratie participative de manière générale en Afrique du Sud. Les premiers résultats, quelques années seulement après l'avènement de cette nouvelle démocratie, sont peu encourageants, et rejoignent le constat formulé par Blondiaux et Fourniau (2011) au sujet de la France. En 2002, des statistiques révélaient le faible intérêt des Sud-Africains pour les affaires publiques et leur niveau très bas de communication avec leurs dirigeants. Les analyses statistiques montrent que cette « passivité » n'est pas liée au manque d'information ni à la pauvreté. L'auteur émet donc l'hypothèse que les citoyens sud-africains ne participent pas parce que leur système politique ne leur donne pas d'incitations à le faire (Mattes, 2002). Le sentiment général, même s'il ne s'appuie pas sur des études précises, est en effet celui d'un décalage entre l'accent mis sur la participation dans la constitution et « *le langage des institutions et des acteurs politiques [qui] semble aller dans la direction opposée* » (Federico, 2012: 163). Une comparaison de la démocratie participative en Inde, au Brésil et en Afrique du Sud permet d'approfondir cette hypothèse d'un manque d'intérêt des acteurs politiques sud-africains pour la démocratie participative. Sans qu'il soit véritablement expliqué pourquoi, le cas sud-africain est celui des trois cas étudiés qui est présenté comme un échec. Ce seraient des problèmes institutionnels et politiques, en particulier l'hégémonie électorale de l'ANC, qui empêcherait la société civile de participer efficacement, malgré son haut niveau de mobilisation (Heller, 2012: 661).

Si ces observateurs dépeignent une sombre image des premières années de la démocratie participative sud-africaine, qui auraient déçu leurs attentes, ces réflexions à l'échelle de la nation restent très génériques. Les chercheurs qui s'intéressent à des dispositifs participatifs précis portent quant à eux des jugements plus nuancés.

Afin de mieux comprendre ce qui est en jeu avec la participation, des dispositifs présentés comme des mécanismes novateurs ont d'abord suscité l'intérêt des chercheurs.

C'est le cas des *wards committees*, des comités de quartiers consultatifs, considérés comme des innovations uniques au monde (Piper et Deacon, 2009: 417). Pourtant, ces innovations sont considérées comme étant en échec, principalement parce que les participants ne parviennent pas à influencer les décisions prises par les conseils municipaux (Smith, 2008). Malgré ce qui est présenté comme un échec général, la pratique est pourtant variable : la manière de constituer ces comités de quartier varie énormément sur le terrain (Piper and Deacon, 2009). La dépendance aux partis constitue l'une des variables influençant la composition de ces comités, la nomination des membres qui en font partie en fonction de leur appartenance politique étant particulièrement problématique dans les « zones historiquement noires » (p.424).

L'élaboration participative des *Integrated Development Plans* (IDPs) fait également partie des outils participatifs innovants. Les IDPs sont des documents qui vont guider l'action de conseils municipaux pendant leurs mandats. Les municipalités ont l'obligation légale de faciliter la participation des communautés locales à l'élaboration des IDPs, et la participation dépasse bien souvent la seule contribution des *wards committees*, au travers entre autres de l'organisation de réunions publiques, sondages, ou forums. Un premier bilan de l'élaboration participative de ces IDPs avait donné une liste de différents problèmes qui avaient limité les effets d'une telle participation, comme le manque de connaissance du processus, de compétences nécessaires pour participer ou encore de représentativité (Houston, 2001). En dépit de ces problèmes, la participation aux activités du gouvernement local est considérée comme essentielle à la durabilité de la démocratie sur le long-terme. La participation à l'élaboration de ces IDPs offrirait également les avantages suivants :

*“one of the main benefits of civil society participation in local government is that it enhances the potential for local authorities to meet the expectations of the inhabitants of a municipal area. In addition to enhancing understanding of needs, civil society participation enhances understanding of the impact of policy and programmes, and promotes the development of priorities”* (Houston, 2001).

Quelques années plus tard, s'il a pu être montré que les espaces de discussion créé par les IDPs ont permis aux femmes d'être plus actives et de modifier les rapports entre hommes et femmes (Williamson, 2007), les résultats dans l'ensemble paraissent plus mitigés :

*“As an instrument of participatory governance, the IDP has had mixed results. It has, undeniably, achieved a higher level of participation within municipal planning than ever before in South Africa's history (Adam and Oranje 2002) but there have been wide variations and the extent and success of this participation”* (Harrison, 2006: 2002).

L'auteur ne précise pas sur quelles sources il s'appuie, ce qui ne permet pas de comprendre en quoi ni pourquoi le « succès » de la participation aux IDPs varie. Une telle déclaration souligne cependant

l'intérêt de regarder le fonctionnement des dispositifs en pratique, et de ne pas s'arrêter à un constat de paralysie de tous les dispositifs participatifs.

Les recherches sur la démocratie participative sud-africaine ont ainsi jusqu'à présent plus tenté de l'évaluer que de comprendre la façon dont les acteurs sud-africains s'en saisissent. Elles sont principalement scindées entre celles qui s'intéressent à la participation au niveau national et celles qui examinent des dispositifs participatifs au niveau local, sans que des liens ne soient faits entre les constats des unes et des autres. Le rôle de certains acteurs semble pourtant susceptible de faire ce lien. Tant à l'échelle de la nation que des dispositifs en effet, le rôle des acteurs politiques est souligné comme une entrave potentielle à la participation. Les acteurs de la société civile sont considérés comme des acteurs passifs, susceptibles de participer à ces dispositifs mais leur rôle dans la construction de la participation n'est pas étudié. Quant à d'éventuels acteurs intermédiaires, tels que les fonctionnaires ou prestataires dont le rôle dans la construction de l'offre participative est souligné notamment par Gourgues (2013), leur rôle n'est que rarement analysé.

## **B. L'exemple de la participation prônée par la nouvelle politique de l'eau**

L'exemple de l'étude de dispositifs participatifs mis en place dans le cadre de la nouvelle politique de l'eau est intéressant en ce que ces dispositifs ont été mis en place et analysé récemment d'une part, et d'autre part que les recherches s'y rapportant étudient tant le niveau national que local, en proposant des hypothèses novatrices dans le champ de la participation sud-africaine.

La gestion de l'eau sous l'apartheid est caractérisée par un système de transfert inter-bassin, pour apporter l'eau aux terres semi-arides du sud et l'ouest. Plus que d'une véritable politique, ce système a en fait été la résultante de l'addition de multiples choix, puisqu'*« il n'a jamais existé de plan d'ensemble »* (Blanchon, 2006: 4). Le système a été élaboré pour transporter l'eau des zones où elle est abondante vers celles où l'on en avait besoin, ce besoin sous l'apartheid étant défini par l'argent et le pouvoir (Blanchon, 2006: 5).

L'ANC, à son arrivée au pouvoir, va s'atteler à l'élaboration d'une politique de l'eau. Ce processus aboutira au *National Water Act* (NWA) de 1998. Les critiques sur le contenu de la loi sont laudatives : une loi à l'affichage révolutionnaire pour Blanchon (2006), ou encore une invitation à la participation :

*« La réforme sur l'eau sud-africaine de 1998 est un bon exemple de tentative de démocratisation de la gestion des ressources en eau. Elle crée de nouvelles instances décentralisées de gestion de l'eau et appelle ouvertement à la participation de l'ensemble des usagers individuels de l'eau »* (Orne-Gliemann, 2013).

Les origines de cette loi sont à trouver à la fois dans la circulation internationale de principes sur la gestion de l'eau et dans la volonté de l'ANC de se démarquer de ces prédécesseurs.

Tout d'abord, l'influence des principes de la Déclaration de Dublin, rédigés à l'issue de la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement à Dublin en 1992, et de ceux de la Déclaration de Rio sur la loi sud-africaine apparaît comme une évidence, qui a été confirmée par le Ministère en charge et par la littérature (Bourblanc, 2012).

Pour autant, cette loi répond également à un besoin politique national. Le slogan « *Some, for all, for ever* », par lequel peuvent être résumées les nouvelles propositions contenues dans le NWA, est présenté comme l'opposé dans la gestion de l'eau sous l'apartheid, résumée par l'ANC sous le slogan « *All, for some, now* » (Blanchon, 2006). Les barrages construits pendant l'apartheid sont en effet vus comme des instruments de développement inégal, une politique dont l'ANC cherche à se démarquer. Par ce nouveau slogan, l'ANC affiche ainsi sa volonté de mieux répartir les ressources en eau entre les Sud-Africains et de manière plus durable.

Cette loi promeut deux instruments qui sont censés faciliter la décentralisation et la participation de Sud-Africains à la gestion de l'eau : les agences de bassin (*Catchment Management Agencies*, CMAs) et les associations d'usagers de l'eau (*Water User Associations*, WUAs). Les agences de bassin en particulier étaient censées être un symbole d'une politique postapartheid dans le domaine de l'eau, en ce qu'elles devaient permettre de déplacer le pouvoir des mains du Ministère puissant et très centralisée de l'eau à Pretoria vers celles des communautés locales (Bourblanc et Blanchon, 2014). Et pourtant à ce jour, les agences pour la plupart ne sont toujours pas fonctionnelles. Après une interruption de quatre ans dans leur processus de création, le Ministre a également réduit de dix-neuf à neuf le nombre d'agences de bassin qui devront être établies. Parmi celles qui ont malgré tout été mises en place, le bilan semble peu engageant. A Msunduzi, les attentes des communautés précédemment désavantagées par rapport à leur forum de bassin (*Catchment Management Forum*, CMF) ont été déçues, puisqu'en 2012 elles ne considéraient pas leur participation comme étant susceptible de faire une différence (Boakye et Akpor, 2012: 511). Le fonctionnement de l'agence du bassin d'Inkomati a également été étudié à plusieurs reprises puisqu'il s'agit de celle dont la mise en œuvre a été la plus aboutie le plus rapidement. Une première forme d'agence a été proposée en 2000, puis la dynamique de création n'a été relancée qu'à l'approche des élections en 2004, avec pour résultante l'établissement formel de l'agence du bassin d'Inkomati en 2005 (Brown, 2013). En dépit de la volonté de faire cette CMA un pilote, les résultats ont déçu:

*“There has been little change in the redistribution of water rights in the Inkomati that is the result of participatory processes. Although it is fair to say that participation has aided discourse between blacks and whites, its potential to transform inequalities in society is nothing but a pipedream”* (Brown, 2013: 278).

Entre une majorité d'agences de bassin non fonctionnelle et le reste qui pour l'instant ne semble pas parvenir à faire évoluer la situation, le bilan en 2016 des agences de bassin est donc peu concluant. La participation aux associations d'usagers de l'eau a également été jugée décevante jusqu'à présent (Orne-Gliemman, 2013).

Afin de comprendre pourquoi la mise en place de ces outils a été aussi longue et pourquoi la participation du public ne semble pas efficace pour obtenir les résultats escomptés, une première hypothèse classique a été discutée :

*“There can be several explanations, the most cited one referring to problems of policy implementation that impede almost all of South Africa's policy sectors nowadays, including the water sector”*  
(Bourblanc et Blanchon, 2014 : 2382).

Les problèmes dans la mise en œuvre des lois regroupent essentiellement le manque de moyens financiers et humains, incluant le manque de formation et encore d'information.

Une autre hypothèse liée à des problèmes inhérents aux dispositifs participatifs est à inscrire dans le cadre de recherches s'intéressant aux procédures participatives. Plusieurs problèmes ont été relevés concernant les agences de bassin : les organisateurs ne sont pas obligés de prendre en compte les idées des participants ; les objectifs des réunions ne sont pas clairs ; les membres d'ONGs qui participent à ces dispositifs ne peuvent pas être considérés comme représentants les communautés locales, puisque leurs organisations n'interagissent pas avec ces communautés ; les informations trop techniques ne peuvent être comprises par tous ; les réunions ne sont pas annoncées de manière satisfaisante (Boakye and Akpor, 2012). Le choix même d'un instrument de type participatif pour résoudre les problèmes de l'apartheid ne semble pas approprié à certains, qui estiment que les inégalités entre les acteurs clés sont trop fortes au sortir de l'apartheid, et que la participation ne peut permettre de discuter de la gestion de l'eau dans un tel contexte :

*“The expectation, however, that water reform could proceed smoothly via participation was overly optimistic. The disparity between the two main sets of stakeholders that emerged from apartheid was immense”* (Brown, 2013: 277).

D'autres analyses, plus optimistes, relèvent des problèmes qui pourront être corrigés avec le temps. Ainsi, une étude a montré que les besoins relatifs à l'eau des personnes historiquement désavantagées en Afrique du Sud pouvaient varier fortement d'un endroit à l'autre. Son auteur recommande donc la réalisation d'une étude des besoins avant la proposition de création d'une agence de bassin (Faysse).

D'autres recherches pointent quant à elle une évolution des priorités du gouvernement depuis l'adoption de la loi sur l'eau en 1998. La définition du rôle des associations d'usagers de l'eau donnée par le Ministère des Eaux et Forêts semble en effet avoir évolué, en minorant la place accordée à la participation du public : « ces évolutions se sont faites au détriment de la participation des usagers les

*plus défavorisés ; elles se sont faites au détriment de la démocratisation de la gestion de l'eau qui figurait pourtant de manière prééminente parmi les objectifs de la réforme » (Orne-Gliemman, 2013).*

La peur du Ministère de perdre certaines de ses fonctions au profit des agences de bassin une fois qu'elles seraient fonctionnelles aurait joué un rôle sur la difficulté à mettre en œuvre ces entités (Bourblanc et Blanchon, 2014).

La formulation initiale de la loi, alors qu'elle semblait exemplaire, est également mise en cause.

D'une part, peu de chercheurs s'intéressant à l'histoire des agences de bassin et des associations d'usagers de l'eau font mention du processus participatif qui a mené à la loi sur l'eau. L'un d'entre eux, au lieu de mentionner le dispositif participatif spécifique à cette loi, mentionne le processus qui a mené à la loi environnementale cadre (le NEMA), comme celui qui aurait eu un impact sur la philosophie à adopter en termes de gestion de l'eau (Boakye et Akpor, 2012). Ceci laisse à penser que le processus ayant mené à la loi sur l'eau aurait pu être moins participatif que celui organisé dans le cadre de l'environnement. Il s'agit ainsi de comprendre qui a participé à la rédaction de cette loi. Blanchon (2006), qui s'est étonné d'une « continuité remarquable » entre certaines propositions du ministère sous l'apartheid et de la nouvelle loi sur l'eau, met ainsi en avant un point surprenant quand on connaît la volonté de l'ANC de se démarquer de son prédécesseur : *« les mêmes experts ont participé aux deux rédactions (ndlr : du NWA et de la loi sur l'eau du Ciskey, 1992) »*. Le caractère participatif du processus ayant mené à NEMA sera ainsi à examiner, pour mieux comprendre en quoi il aurait différé de celui mené dans le domaine de l'eau et pourquoi ces différences pourraient faciliter ou non la mise en œuvre participative du NEMA.

D'autre part, cette loi aurait en fait laissée la place à plusieurs incertitudes :

*« En définitive, l'exemple sud-africain montre que l'invocation du principe de développement durable ne permet qu'un compromis théorique fragile qui ne résiste pas aux premiers choix pratiques. C'est l'absence d'une définition claire des objectifs environnementaux, couplée à l'ambiguïté sur le statut des transferts et le décalage entre un affichage « révolutionnaire » et une pratique réformiste dans les politiques de l'eau, qui explique à la fois l'apparition de situations paradoxales que nous avons évoquées en introduction et l'accélération des concurrences pour l'eau » (Blanchon, 2006).*

La formulation vague de la loi invite cependant à s'intéresser aux situations plus locales. Une formulation ambiguë donne en effet l'opportunité aux acteurs locaux de trancher. Or, au lieu de servir d'arène politique pour débattre de ces choix, il a été montré que les agences de bassin pouvaient parfois s'apparenter à des entreprises gérées par des fonctionnaires. Et le biais possible de ces fonctionnaires en faveur des agriculteurs commerciaux est notoire (Bourblanc, 2012 : 643).

Les recherches sur la participation prônée et mise en œuvre dans le cadre de la nouvelle politique de l'eau montrent ainsi la complémentarité d'une étude portant sur les niveaux nationaux et locaux. Dépasse le constat d'un affichage révolutionnaire de cette politique a permis de révéler son ambiguïté, et de l'expliquer grâce à une étude des acteurs ayant participé à sa formulation et à sa mise



en œuvre. Parce que la loi est ambiguë, l'étude des acteurs au niveau local est essentielle. Le rôle des fonctionnaires semble être une des variables expliquant le fonctionnement des agences de bassins. Cette hypothèse reste à vérifier, et le rôle d'autres acteurs à étudier.

C'est à ce type d'analyse que nous souhaitons procéder dans le cadre de dispositifs participatifs environnementaux sud-africains fonctionnels depuis plusieurs années, conjuguant l'étude des acteurs les modelant aux niveaux nationaux et locaux.

### **III Acteurs et enjeux de la participation environnementale en Europe et aux Etats-Unis**

La participation environnementale en Europe et aux Etats-Unis est étudiée depuis plusieurs décennies. Les recherches soulignent le rôle majeur de différentes catégories d'acteurs. Elles nous permettront d'émettre des hypothèses quant aux acteurs susceptibles d'avoir promu la participation en Afrique du Sud.

#### **A. La société civile, un lanceur d'alerte**

La plupart des chronologies sur le développement durable commence en citant la publication du livre de Rachel Carson, *Le Printemps Silencieux* (1962). Nombre d'auteurs, comme Gouzée (2002) le considèrent comme un moment fondateur de l'écologie politique. Ce livre, qui décrit l'impact des pesticides sur les oiseaux, divers éléments naturels, et les Hommes, est en effet crédité à la fois de la naissance du mouvement écologiste américain, de l'interdiction de certains pesticides aux Etats-Unis en 1972 et de la création de la protection de l'agence de protection de l'environnement américaine. Le rôle de la société civile est un premier facteur expliquant pourquoi ce livre a pu être crédité de tels impacts.

L'intérêt des citoyens pour les questions environnementales n'est pas né à cette époque, mais dès le début du XXe siècle :

*« Face à la révolution industrielle et à l'urbanisation, artistes et savants, écologistes amateurs et premiers experts, en dépit d'analyses contradictoires, ont initié des formes variées d'intervention et réussi à obtenir des États les premières mesures législatives de défense de l'environnement avant même 1914 »* (Mathis, 2012: 17).

Les citoyens lanceurs d'alerte avaient donc un certain niveau d'éducation, et ont réagi à un contexte particulier, celui de la révolution industrielle.

Après la seconde guerre mondiale, et suite au livre de Carson, c'est le mouvement du *green discontent*, « une critique de la modernisation fondée sur ses effets locaux et bientôt globaux sur l'environnement, doublée d'une mise en cause du mode de conduite des affaires communes » (Barbier



et Larrue, 2011: 68) qui serait à l'origine de ce renouveau de la participation pour une meilleure prise en compte des questions environnementales. Leroy et Tatenhove (2003: 156) s'attachent quant à eux à démontrer que « *la participation est liée de manière inextricable aux questions environnementales et peut être considérée à la fois comme un indicateur et un moteur du changement politique* », notamment parce que l'innovation dans ce domaine est provoquée par l'émergence de nouveaux acteurs.

Si l'activisme environnemental apparaît dans les années 1950 et 1960, en France comme ailleurs, c'est parce que des scientifiques, inquiets de la disparition de diverses espèces, souhaitent que l'opinion publique en soit informée et s'en alarme (Bess, 1995: 833). Et si l'opinion publique a su réagir à cette alerte, c'est parce « *dans le long boom keynésien qui suivit la Seconde Guerre mondiale, l'expansion économique a permis la mise en place d'une éducation de masse, qui eut pour conséquence l'enrichissement général et une meilleure instruction des citoyens* » (Mouhot, McKay et Hilton, 2012: 78). C'est dans l'éducation de masse que ces auteurs voient l'explication de la prolifération des ONGs environnementales, qu'ils considèrent comme un relais essentiel du message d'urgence de la prise en compte des questions environnementales auprès des Etats comme des populations.

Cette implication des experts et de la société civile, dépendante d'un contexte particulier, ne suffit cependant pas à expliquer pourquoi les questions environnementales ont été inscrites à l'agenda international.

## **B. Le contexte politique états-unien, favorable à la prise en compte de l'environnement**

Si l'histoire de la prise en compte politique de l'environnement aux Etats-Unis et en Europe est souvent décrite conjointement, en raison, comme nous l'avons vu, de similitudes au sein des contextes économiques, les Etats-Unis sont vus comme les pionniers en la matière. La situation aux Etats-Unis a servi d'exemple aux gouvernements nationaux européens. Ainsi, « *le ministre français de l'Environnement, le gaulliste Robert Poujade, parla de Washington, où il s'était rendu pour une visite d'information, comme de "la Mecque de l'environnement"* » (Meyer et Poncharal, 2012: 123). C'est pourquoi les principes adoptés lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992 s'appuient largement sur la loi et l'expérience des Etats-Unis (National Research Council, 2011: 19).

Le mouvement environnemental a permis l'inscription de l'environnement à l'agenda international pour plusieurs raisons. Parmi elles, la diffusion du mouvement semble avoir joué un rôle majeur. En effet, si ce mouvement était à l'origine porté par les classes moyennes, il s'est diffusé au sein des communautés marginalisées, qui y ont vu une opportunité de porter leur combat. Les communautés noires voyaient à l'origine le mouvement environnemental, porté par les blancs, comme un moyen de

détourner l'attention des problèmes de racisme. Mais dans le contexte de la lutte pour les droits civiques, ces communautés ont commencé à inclure le droit de vivre dans un environnement sain, d'abord au niveau de mobilisations locales dans les années 1970 puis au niveau national dans les années 1980. La construction d'usines produisant des déchets toxiques au sein des communautés noires par exemple a en effet été progressivement considérée comme un exemple de décisions injustes et discriminatoires. Ces luttes ont par la suite été reprises au niveau du Congrès (Bullard, 1990).

Ensuite, l'alternance politique semble avoir fourni à ces mouvements une fenêtre d'opportunité qui a effectivement été saisie par les politiques. Si des avancées sur la question ont été enregistrées sous le gouvernement de Nixon, elles ont été confrontées à la suspicion des Européens, qui voyaient eux aussi l'environnement comme un moyen de détourner l'attention, de la guerre de Vietnam en l'occurrence, et craignaient que ces questions n'aggravent les tensions de la guerre froide (Meyer et Poncharal, 2012: 123). Des avancées qui restèrent timides, puisque c'est seulement avec l'arrivée à la présidence de Clinton, et d'Al Gore comme vice-président, « *écologiste connu et convaincu, que l'administration américaine commença à dépasser le stade d'une simple politique symbolique* » (Giugni, 2001: 650). Giugni fait l'hypothèse que cet intérêt vient du fait que la question environnementale est l'une des moins coûteuses à mettre en avant pour se démarquer politiquement : « *le mouvement écologiste se trouve dans la position la plus favorable, du moins théoriquement, car il implique des enjeux de politique interne qui, de surcroît, n'ont souvent qu'une importance stratégique marginale pour l'État* » (p.646). Ainsi, le mouvement environnemental aurait à l'époque réussi à obtenir des avancées dans un contexte d'alternance, où l'environnement aurait été considéré comme marginal politiquement. C'est bien le même scénario qui semble s'être déroulé en Europe.

### **C. Le rôle des institutions politico-administratives en Europe**

Des facteurs communs à différents Etats européens expliquent que l'environnement ait été inscrit sur l'agenda politique européen.

Si suite au premier Sommet de la Terre, l'Europe a été prompte à réagir à l'impératif environnemental, alors que jusqu'à présent l'environnement ne faisait pas partie de ses compétences (même si certains Etats européens avait déjà commencé à se saisir de la question) c'est parce qu'elle craignait des distorsions commerciales. Ainsi, afin de ne pas « *fausser la concurrence au sein du marché commun, même les pays les plus sceptiques face à la mise en œuvre de nouvelles politiques communautaires, tel le gouvernement français, préférèrent se plier à la mise en place d'une coordination des politiques environnementales au niveau des Communautés européennes* » (Meyer et Poncharal, 2012: 123).

Par la suite est advenu le *green rush*, soit l'explosion de l'exposition médiatique et politique des questions environnementales dans les années 1980, sur la scène anglaise en particulier, puis l'intérêt

pour ces questions a diminué lors de la décennie suivante. Les similitudes au sein de l'Europe peuvent s'expliquer par le fait que les « *écologistes s'intéressant à des problèmes globaux, les facteurs qui ont un impact sur la mobilisation sur l'environnement avaient peu de chances d'être limités à un pays en particulier* » (Mouhot et al., 2012: 67). La diminution de cet intérêt s'expliquerait à la fois par la récession qui toucha l'Europe, et par la professionnalisation des ONGs, qui engendra un « *transfert d'allégeance politique* » (p.80).

Malgré ces ressemblances, les Etats européens ont eu des raisons et manières différentes d'intégrer l'environnement à leur agenda. En France, « *c'est d'abord le fait que la question de la protection de l'environnement et la thématique participative émergent à la même époque, au sein du gouvernement Chaban-Delmas, et se développent de manière concomitante, qui accrédite l'idée d'un lien « naturel » entre les deux* » (Blatrix, 2000: 120). Suite à mai 1968, des concessions s'imposaient. L'environnement aurait constitué un domaine privilégié pour de telles concessions, incluant une plus grande participation du public, pour plusieurs raisons. Parmi elles, les écologistes ont fait de l'environnement en enjeu politique en 1969 en demandant aux candidats de se positionner à ce sujet, ce à quoi Georges Pompidou a répondu par la nécessité d'une concertation pour résoudre les conflits environnementaux (Blatrix, 2000). Les recherches de Giugni (2001) confirment ce constat en montrant que l'environnement était un thème favorable à des concessions parce qu'il est considéré comme étant d'une importance marginale pour les Etats. Ce dernier retrace l'impact de mouvements écologistes dans trois pays, les Etats-Unis, l'Italie et la Suisse. Il en souligne les différences, comme la corrélation entre l'arrivée au pouvoir des Verts en Italie, qui a contribué à l'expansion du mouvement, ou l'institutionnalisation de la participation environnementale en Suisse, qui a contribué au déclin de la mobilisation. Si en Suisse, il dénote un impact du mouvement écologiste au niveau local, en Italie et aux Etats-Unis, il ne décèle à court-terme d'impact ni sur le plan national ni sur le plan local. Il en conclut que « *le faible impact autonome des trois mouvements nous amène à prendre en considération le rôle potentiellement joué par les acteurs institutionnels qui peuvent devenir leurs alliés ainsi que par l'opinion publique (...)* » (2001 : 661).

Des acteurs, organisations et mouvements de la société civile, des acteurs politiques ainsi que des administrations ont donc joué un rôle dans l'importation de la participation environnementale en Europe ainsi qu'aux Etats-Unis. Alors que la littérature française sur l'offre participative s'intéresse peu au rôle des premiers, nous choisissons d'étudier leur impact sur la construction de la participation environnementale en Afrique du Sud. Puisque ces acteurs, organisations et mouvements ont joué un rôle important en Europe et aux Etats-Unis, nous pourrions ainsi déterminer si tel a également été le cas au sein de la démocratie sud-africaine. Si ces recherches mettent l'accent sur des acteurs qui ont été moteurs de l'avènement de la participation environnementale, il nous faut désormais déterminer quels

acteurs sont susceptibles d'influencer la construction de la participation environnementale au-delà de la particularité du moment de la définition initiale.

## **IV Hypothèses de recherche**

En confrontant la littérature sur la participation en général, sur la participation en Afrique du Sud et dans le domaine de l'environnement, quatre catégories d'acteurs sont apparues comme susceptibles d'influencer la construction de la participation environnementale en Afrique du Sud : les acteurs politiques, les fonctionnaires, les acteurs sociaux ainsi que les prestataires. Les deux premiers apparaissent dans l'ensemble des domaines de recherches évoqués. Les acteurs sociaux, s'ils sont peu étudiés par les approches de la participation relevant de la sociologie de l'action publique, apparaissent au contraire comme des éléments moteurs à la fois de la transition démocratique sud-africaine et de la participation environnementale en Europe ainsi qu'aux Etats-Unis. Quant aux prestataires, seules les recherches s'intéressant à la participation au travers du prisme de l'action publique en ont souligné le rôle. Néanmoins, nous verrons qu'elles démontrent un impact majeur, en particulier sur le temps long et au niveau local. Le rôle des acteurs internationaux ne sera quant à lui pas étudié. Si l'influence de tels acteurs paraît indéniable, son analyse dépasse le cadre dans cette thèse, en ce que nous nous bornons à étudier la façon dont les acteurs sud-africains s'approprient la participation environnementale et la façonnent. Nous expliquerons dans cette section pourquoi les quatre catégories d'acteurs identifiées apparaissent comme pouvant jouer un rôle décisif dans les dispositifs participatifs environnementaux sud-africains, et élaborerons des hypothèses quant à leurs stratégies face à cet instrument participatif selon différentes variables. Nous indiquerons également comment l'observation des dispositifs participatifs mis en œuvre nous permettra de vérifier chacune de ces hypothèses, et ce que leur vérification impliquerait quant à l'état de la démocratie sud-africaine.

### **A. La compétition politique comme moteur de la participation**

La dimension politico-administrative est celle qui a été soulignée en premier lieu par les recherches s'intéressant à l'offre participative. Son influence de cette dimension a été soulignée tant au plan national que local : « *l'histoire politique nationale et l'offre démocratique préexistante au plan local sont des facteurs explicatifs essentiels et ils doivent donc conduire à une interprétation contextuelle, au cas par cas* » (Gaudin, 2013: 113). En France, l'importance de l'alternance a été récemment démontrée. Au travers d'une monographie, Mazeaud (2010) analyse la mise en avant de dispositifs participatifs dans une région qui va connaître l'alternance, de la campagne politique au changement effectif de direction régionale. Elle montre tant les changements symboliques, puisque « *les instruments participatifs symbolisent l'alternance* » que réels car « *les dispositifs participatifs visent à subvertir les systèmes de relations stabilisés entre l'institution régionale et les porte-parole attitrés de*

*l'environnement* » (Mazeaud, 2010: 459). L'étude d'alternances politiques pourrait à la fois permettre d'expliquer l'avènement du principe participatif dans une zone donnée, mais également sa consolidation. Sur ce second point néanmoins, les études menées sur la participation tant en Afrique que dans le domaine de l'environnement sont plus nuancées.

Quantin (2012), étudiant la participation publique dans des démocraties africaines, insiste sur le fait qu'une démocratie jeune, en construction, serait plus à même de la promouvoir qu'une démocratie consolidée. Il défend effet la thèse selon laquelle :

*« Le paradoxe de la réussite de pratiques délibératives durant les conférences nationales n'est qu'apparent. S'il a fonctionné, c'est parce que durant des périodes de 'désinstitutionnalisation', (des 'conjonctures fluides'), l'utilisation du débat public, le recours à l'argumentation et la recherche du consensus étaient la seule voie possible en l'absence de solutions conformistes. Le retour à l'institutionnalisation de l'arène politique a eu pour effet de rejeter à la périphérie la 'démocratie discursive' [...] »* (Quantin, 2012: 127).

Cela lui permet d'affirmer au sujet de la délibération qu' *« il est plus sûr de la considérer comme la conséquence d'un régime déjà fortement démocratisé que comme un outil pour démocratiser un régime autoritaire »* (p.128). Nous avons vu qu'Heller (2012) considère que l'hégémonie électorale de l'ANC empêche une participation efficace des sud-africains. L'engouement initial montré par l'Afrique du Sud pour la participation n'aurait ainsi pu être qu'une nécessité pragmatique, qui ne trouvera pas nécessairement de suites ni au niveau national ni au niveau local.

Nous avons également vu que dans les pays occidentaux, l'histoire de la participation et de l'environnement semblaient intrinsèquement liées. Et pourtant, Barbier et Larrue (2011: 96), qui analysent l'avènement de la participation dans le domaine de l'environnement en Europe et aux Etats-Unis, indiquent au terme de leurs recherches qu'il serait prématuré de considérer l'institutionnalisation progressive de cette participation en Europe comme une victoire, car *« on pourrait en effet assister à un possible retour de balancier, adossé à la dénonciation des effets pervers et promesses non tenues »*. Institutionnaliser la participation ne serait donc pas nécessairement le signe d'une volonté politique de la promouvoir, ni la garantie d'un bon fonctionnement de la démocratie participative.

A la suite de ces recherches qui indiquent leur scepticisme quant à la volonté d'un pouvoir consolidé de permettre au peuple de s'exprimer, nous émettons une première hypothèse : **l'inscription du principe participatif n'est pas portée activement par les acteurs politiques.**

L'alternance politique ne serait pas une condition suffisante, ni la preuve que ce sont bien les nouveaux dirigeants politiques en Afrique du Sud qui ont favorisé l'avènement de la participation environnementale. Les acteurs politiques chercheraient plutôt désormais à neutraliser les dispositifs participatifs. Afin de vérifier cette hypothèse, nos résultats devraient mettre en avant des dispositifs au plus bas de l'échelle d'Arnstein (1969), qui n'engendrent pas de prise en compte par les acteurs

politiques des issues de ces dispositifs participatifs environnementaux. La sociologie de ce groupe montrerait des acteurs politiques peu concernés par les questions environnementales, ou conscients du fait qu'ils n'ont pas intérêt à mettre en avant ni ces questions environnementales ni la participation du public pour leur réussite électorale.

Si l'ANC conserve une certaine hégémonie au niveau national, le jeu politique est moins simple tant à l'échelle provinciale qu'à l'échelle locale, où d'autres partis réussissent à s'imposer.

Bénit-Gbaffou et Gervais-Lambony (2008: 737), réfléchissant à l'impact de la compétition partisane, font le constat suivant, qui mérite d'être vérifié : *« À l'échelle locale en effet, les observations de type ethnographique semblent montrer un effet réel de la compétition partisane sur les comportements politiques, la participation et l'apprentissage démocratique »*.

Plus que la transition démocratique, ce serait alors la compétition politique qui favoriserait la promotion par les acteurs politiques de la participation environnementale.

Nous savons que durant l'apartheid, le régime autoritaire ne prêtait que peu d'intérêt aux questions environnementales. Promouvoir la participation, et se distinguer en appuyant sur l'importance du traitement de la question environnementale, pourraient donc être des stratégies d'élus locaux pris dans une compétition entre des partis issus du gouvernement de l'apartheid et des partis de la libération qui souhaiteraient conserver ou conquérir le pouvoir.

Il s'agira ainsi de vérifier l'hypothèse selon laquelle **dans des situations de compétition politique intense, la participation du public aux questions environnementales serait promue.**

Une telle hypothèse suggérerait, dans des contextes politiques locaux où le pouvoir est disputé, des campagnes d'acteurs politiques qui insisteraient sur ce facteur environnemental pour se démarquer des autres partis. Les dispositifs mis en place accorderaient un pouvoir réel aux citoyens, avec des acteurs politiques qui prendraient en compte leur avis. Quant à la promotion des questions environnementales sur le long-terme, elle serait dépendante de l'avis des citoyens. La Branche (2009: 7) estime en effet qu'il n'est pas correct de présupposer que les populations soient nécessairement « environnementales ». Il serait donc intéressant de vérifier si une participation donnant un réel pouvoir aux citoyens mettrait ou non en avant ces questions.

## **B. Le poids des structures administratives**

Les fonctionnaires de terrain, en usant de leur pouvoir discrétionnaire, peuvent avoir un véritable rôle de *policy-maker* (Lipsky, 1980), comme le montre par exemple le cas burkinabais : *« même dans un État semi-autoritaire, le principe délibératif peut être mis en avant par une coalition regroupant une fraction de l'administration cherchant, pour des raisons variées mais convergentes, une légitimation d'options émergentes (...) »* (Lavigne Delville et Thieba, 2015: 230).



Dans le cadre de l'action publique environnementale sud-africaine, on sait par ailleurs que:

*“in terms of environmental management, the ANC inherited a governmental structure that is deeply fragmented with environment-related functions being shared by almost all government departments”*  
(Steyn, 2005).

Il s'agira donc d'étudier comment ces compétences environnementales éclatées ont pu se recomposer au sein des ministères provinciaux et nationaux, et également de voir comment ces nouvelles fonctions ont réussi, ou pas, à s'appuyer sur d'autres factions de l'administration qui auraient eu des intérêts convergents.

On peut d'abord supposer que, comme pour les agences de bassin, **l'héritage de l'apartheid va continuer de peser sur les structures administratives, et que l'environnement aura des difficultés à trouver une place au sein de sous-systèmes dominés par l'industrie.**

Transfert de fonctionnaires issus d'autres ministères au sein de l'environnement, nouvelles embauches mais sans création de formations adéquates, manque de moyens financiers et humains, nombreux sont les legs qui pourront continuer de peser sur la nouvelle démocratie. Ces legs pourraient paralyser ces fonctionnaires, qui seraient dans l'incapacité de superviser les plans et les dispositifs participatifs de façon adéquate. Sans nécessairement que les dispositifs participatifs à l'œuvre soient à l'échelle la plus basse d'Arnstein, la manipulation, le manque de moyens déployés pourrait aboutir à des recommandations incohérentes, ou trop superficielles pour que les acteurs politiques aient un intérêt à les prendre en compte.

Les structures administratives évoluent cependant depuis l'apartheid. Le personnel est renouvelé pour favoriser l'inclusion des personnes issues de populations précédemment désavantagées, et l'environnement dispose de ministères tant au niveau national qu'au niveau provincial. Le simple fait que les deux lois mentionnées précédemment, le NEMA, loi environnementale cadre, ainsi que l'ICMA, loi spécifique sur la gestion intégrée des côtes, aient reçu des distinctions tant pour l'organisation de dispositifs participatifs que pour le contenu de ces lois tend à prouver que cette paralysie des fonctionnaires n'est pas générale. Il est en effet difficile d'imaginer de pareilles réussites sans de fonctionnaires compétents et avec les moyens nécessaires pour y parvenir. On sait également qu'en fonction des provinces et des municipalités, l'environnement est indépendant ou groupé avec d'autres fonctions.

En l'absence de travaux sur les fonctionnaires de ces ministères sous l'apartheid, il est difficile à ce stade d'émettre des hypothèses précises sur les motivations de ce groupe.

Il a néanmoins pu être montré en France que les *« fonctionnaires peuvent appuyer l'adoption de dispositifs participatifs ou lutter pour leur prise en compte au sein de leur organisation, ce qui les conduit parfois à s'opposer à leur propre administration, hostile aux dispositifs adoptés »* (Gourgues, 2013: 72).

Nous ferons ici l'hypothèse que **les fonctionnaires en charge des questions environnementales vont chercher à s'appuyer sur le public pour défendre leur position en promouvant la participation environnementale.**

La promotion de la participation serait ainsi une stratégie mise en avant par des fonctionnaires en quête de légitimité. Une sociologie de cette catégorie sera nécessaire afin de comprendre ses motivations. Dans le cas d'une vérification de cette hypothèse, on observerait des dispositifs participatifs qui dépassent les recommandations politiques. Les fonctionnaires mettaient également en pratique les recommandations qui en sont issues sans incitation politique particulière.

### **C. Le profil des prestataires**

L'influence d'un troisième groupe d'acteurs sur l'offre participative a récemment été mise à jour : il s'agit des prestataires, ou consultants, étant entendus comme les professionnels payés par l'administration publique pour organiser la participation du public.

Sachant que « *les professionnels de la participation contribuent autant à façonner la commande publique participative que cette dernière les façonne* » (Bonaccorsi et Nonjon, 2012: 31), et après avoir étudié la façon dont les acteurs politiques et fonctionnaires influent sur la participation, l'étude de l'évolution du profil des consultants nous permettra à la fois de comprendre comment ils contribuent à façonner les politiques participatives, et comment leur profil est impacté par la commande publique.

Une standardisation des pratiques a pu être mise en évidence en France, menant à la mise en kit de dispositifs participatifs (Bonaccorsi et Nonjon, 2012). Si cette « *participation en kit* » peut être qualifiée « *d'horizon funèbre de l'idéal démocratique* », c'est parce que « *la centralité désormais accordée aux outils est loin d'être sans effet. Le dispositif, en devenant l'objet central du discours sur la participation et des pratiques des professionnels, finit par entretenir l'illusion que l'outil peut se suffire à lui-même, et qu'il est alors en mesure d'incarner à lui seul la participation* » (Bonaccorsi et Nonjon, 2012: 38). De participation comme moyen l'on serait passé à une « *participation comme fin en soi* » (Blatrix, 2012: 64). Cette standardisation des pratiques semble aller de pair avec une standardisation des profils des consultants, qui serait à la fois due au *New Public Management*, mais également à des « *contraintes internes au milieu* », telles que les ressources personnelles d'anciens militants ou une concurrence accrue (Nonjon, 2012: 97).

Le recours par l'administration à des consultants a été préconisé dès les premières années de la démocratie sud-africaine. La mise en compétition des structures administratives entre elles et dans leurs relations avec ces acteurs privés était en effet pensée comme une garantie de la qualité des services rendus aux populations (Chipkin et Marchal, 2002). En étudiant le recours à des consultants



par certaines administrations, Chipkin (2011) a montré qu'alors qu'il devait intervenir initialement de manière *ad hoc* pour pallier le manque de fonctionnaires, il s'est intensifié au fil des ans.

Alors que le recours à des consultants semble se généraliser en Afrique du Sud, on peut ainsi formuler l'hypothèse, en s'appuyant sur les constats des travaux français, que **la délégation de l'organisation de la participation à des consultants mène à sa standardisation et engendre un manque d'adaptabilité aux différents contextes locaux, qui rend plus délicate la participation de tous.**

La systématisation du recours aux consultants mènerait à leur professionnalisation ainsi qu'à la standardisation des dispositifs mis en œuvre. La participation du public à l'élaboration de plans et programmes environnementaux deviendrait une étape obligatoire mais plus un moyen de permettre à tous les citoyens sud-africains concernés de codiriger avec les administrations. Le niveau de participation des dispositifs observés serait ainsi limité. En étudiant différents cas, nous devrions également retrouver des similitudes dans les manières d'organiser les dispositifs participatifs.

Le profil de différents consultants n'a jusqu'alors que peu été étudié en Afrique du Sud. Des travaux français soulignent pourtant que les relations entre consultants et fonctionnaires sont également susceptibles d'avoir un impact sur la construction de l'offre participative : « *la plus ou moins grande proximité sociologique entre élites dirigeantes (décideurs, élus, consultants) constitue, d'un domaine à l'autre, une variable clé de pénétration du conseil* » (Poupeau, Guéranger et Cadiou, 2012: 13).

Moins les frontières entre consultants, acteurs administratifs et politiques seraient perméables, plus la standardisation des pratiques aurait donc d'impact sur les dispositifs participatifs. Bourblanc (2017) a récemment souligné en Afrique du Sud, dans le secteur de l'eau en particulier, que le recours à des consultants n'était pas un fait nouveau, mais avait déjà lieu sous l'apartheid. Suite à l'avènement de la démocratie, de plus en plus de fonctionnaires « blancs », ont quitté le Ministère de l'Eau, ne voyant plus l'opportunité d'y faire évoluer leur carrière. Ils ont toutefois conservé de très bons liens avec leurs anciens collègues ayant fait le choix de rester au ministère, au point d'être « présentés comme faisant partie de la famille » (Bourblanc, 2017). Le recours à d'anciens fonctionnaires du régime de l'apartheid, connu pour son caractère autoritaire, par le nouveau Ministère de l'Environnement serait peu susceptible de favoriser la participation du public.

Ainsi, nous émettons l'hypothèse que **la proximité en termes de profils et d'intérêts entre les fonctionnaires commanditaires et les consultants renforcerait la mise en kit des dispositifs participatifs et ainsi l'exclusion du public.**

Afin d'appréhender le degré de proximité entre fonctionnaires commanditaires et consultants, nous reviendrons sur le profil et le parcours des seconds. Il s'agira de comprendre qui sont les consultants embauchés pour organiser la participation environnementale, et comment leur professionnalisation s'est effectuée. La domination de la profession par d'anciens fonctionnaires ayant exercé sous

l'apartheid et conservé des liens avec les ministères pourrait par exemple favoriser la standardisation de l'organisation des dispositifs participatifs. Une spécialisation des ces consultants dans le domaine de l'environnement pourrait favoriser la prise en compte des questions environnementales dans les domaines de l'aménagement et la gestion des côtes, sans pourtant garantir que l'organisation de la participation du public soit une de leurs priorités.

#### **D. Les combats des acteurs sociaux**

Les acteurs sociaux constituent la dernière catégorie d'acteurs qui nous semble susceptible de façonner les politiques participatives environnementales.

La manière dont les participants contribuent à façonner les dispositifs participatifs demeurent souvent un point sombre des recherches sur la participation. Gourgues (2012: 6) se refuse explicitement à considérer la question, pour se concentrer sur l'offre participative :

*« Il ne s'agit pas ici d'entrer dans les débats en cours sur l'(in)existence d'une demande sociale de participation, mais de postuler que la circulation des dispositifs participatifs répond à des logiques endogènes aux jeux politique, administratif et marchand, en mesure de nous éclairer sur les rouages sociopolitiques de la constitution de l'offre publique de participation ».*

Pourtant, des travaux commencent à s'intéresser à cette question et montrent bien que la société civile joue un rôle non négligeable dans la mise en œuvre de dispositifs participatifs.

Si Talpin (2008) étudie la question inverse, soit comment les dispositifs façonnent les participants, Blatrix (2002: 101) *« observe ainsi une grande capacité des acteurs à s'approprier les procédures (ndlr : participatives), à s'en servir pour les dénoncer publiquement, à les détourner de leurs fonctions premières ou à s'en détourner quand elles leur paraissent par trop orientées ».*

On sait par ailleurs que le rôle de la société civile a été primordial pour l'institutionnalisation de la participation en France et aux Etats-Unis. C'est parce que des citoyens, des chercheurs ou des mouvements sociaux ont donné l'alerte quant à l'état de la situation environnementale que des politiques ont saisi au rebond cette question.

En Afrique du Sud, on connaît le rôle primordial joué par la société civile dans la transition démocratique. Une recherche conduite dans ce pays apporte qui plus est un nouvel éclairage sur la façon dont les citoyens peuvent avoir un impact sur les dispositifs participatifs: *« C'est pourquoi, de la même manière que les groupes de résidents sont façonnés et modelés par l'action municipale, l'on peut avancer que les fonctionnaires municipaux sont modelés par les résidents à qui ils doivent rendre des comptes, de façon immédiate et directe à défaut d'être systématique »* (Ballard, Bonin, Robinson et Xaba, 2008: 843). Ces chercheurs étudient la participation à l'élaboration d'IDPs (*Integrated Development Plans*), ces plans municipaux de développement intégrés, et regardent un cas spécifique où la participation est directement gérée par les fonctionnaires. Ils montrent ainsi comment des

relations s'établissent au fil du temps entre fonctionnaires et certains groupes. Ils expliquent notamment que « *Les consultations avec les entreprises à propos du choix d'une stratégie de développement économique ont commencé bien avant l'élaboration du Long Term Development Framework et la mise en oeuvre du processus IDP* » (Ballard et al., 2008: 845). Les auteurs soulignent cependant les résultats mitigés de l'opération, le groupe entrepreneurial n'étant pas pleinement représentatif due à la multiplicité et fragmentation des entreprises dans la zone étudiée. Ces résultats posent néanmoins plus explicitement la question de l'influence de citoyens sur les dispositifs.

Des groupes issus de la société civile sembleraient capables de l'influencer en amont. Il faudra ainsi chercher à comprendre si de tels groupes influencent de cette manière les dispositifs participatifs environnementales et pourquoi.

Tant en France qu'en Afrique du Sud, les groupes issus de la société civile dont l'influence a pu être mise à jour sur la construction de la participation, qu'il s'agisse d'associations de résidents, d'entreprises, de chercheurs, ou encore de mouvements sociaux, semblent ainsi être de nature très diverse. Au lieu d'utiliser les termes de groupes d'intérêt, ou de mouvements sociaux, nous choisissons alors de regrouper ces acteurs issus de la société civile sous le terme large d'acteurs sociaux. En étudiant les acteurs sociaux agissant sur la construction de la participation environnementale sud-africaine, nous ne souhaitons pas présumer de la forme des organisations de la société civile susceptibles d'en faire partie, mais plutôt la mettre à jour.

Bien qu'allant à l'encontre des préconisations de recherches s'intéressant à l'offre participative, l'étude de la façon dont des acteurs sociaux parviennent à influencer la mise en œuvre de dispositifs nous semble répondre à plusieurs enjeux.

Nous avons vu que la tendance des africanistes à opposer les études du politique par le haut et par le bas était remise en question. Gazibo et Thiriot (2009: 103) estiment qu'« *il ne s'agit pas de construire une opposition entre la sphère formelle et institutionnelle du politique et l'espace de production politique des populations, mais de souligner que le pouvoir peut aussi s'appréhender à partir de l'étude de ces modalités d'expression et de participation* ». Pour autant, il n'en reste pas moins que les auteurs africanistes traitant de participation politique en Afrique s'intéressent en fait principalement à des formes « sauvages » de participation (terme emprunté à Revel et al., 2007). Étudier la participation d'acteurs sociaux à l'élaboration de dispositifs participatifs institutionnalisés pourrait ainsi permettre de mettre en relation cette tradition de l'étude du politique par le bas en Afrique avec l'étude des acteurs politiques.

Par ailleurs, nous avons vu que durant l'apartheid, l'environnement tendait à être considéré comme une question de Blancs. L'enjeu est donc également de comprendre dans quelle mesure l'institutionnalisation de la participation a été efficace pour redonner une voix aux populations précédemment désavantagées sous l'apartheid. Ces populations sont-elles susceptibles d'influencer la

mise en œuvre et les issues de dispositifs participatifs ? Ce sont bien ces questionnements qui sont au cœur de certaines recherches sud-africaines aujourd'hui :

*« L'Afrique du Sud combine à la fois des inégalités raciales profondes et persistantes et une démocratie fondée sur l'une des constitutions les plus respectées. Inégalité et démocratie s'interpénètrent en profondeur: les inégalités remettent en cause les promesses démocratiques et la démocratie assure qu'elle est capable de redresser les inégalités »* (Zuern et Pommerolle, 2006: 27).

Ce constat mène selon ces auteurs à la question suivante : *« Mais les canaux institutionnels et formels de représentation des intérêts sont-ils accessibles aux plus pauvres ? Ces institutions répondent-elles à toutes leurs inquiétudes ? »* (Zuern et Pommerolle, 2006: 27).

Outre la capacité de groupes entrepreneuriaux à influencer les dispositifs, le contact avec les populations les plus pauvres peut avoir un impact sur la manière de raisonner des fonctionnaires: *« Pour ces fonctionnaires, la pauvreté n'est plus un problème abstrait auquel on peut répondre par la planification, mais est plutôt devenue un problème urgent et vécu »* (Ballard et al., 2008: 843). Par ailleurs, nous avons vu aux Etats-Unis que les Noirs avaient progressivement intégré leur droit de vivre dans un environnement sain à leur combat pour l'égalité. On peut ainsi penser que **les populations les plus affectées par les nuisances environnementales sont celles qui vont être les plus écoutées et avoir le plus d'influence sur les dispositifs participatifs suite à l'apartheid**. Dans une telle hypothèse, des groupes engagés dans une lutte pour redresser les torts subis pendant l'apartheid auraient la capacité de se faire entendre avant et pendant les dispositifs. Ils pousseraient les organisateurs à la prise en compte de la voix de tous, et favoriseraient l'émergence de dispositifs participatifs efficaces. De tels dispositifs seraient particulièrement susceptibles d'émerger dans des zones où les populations ont subi des nuisances environnementales particulières pendant l'apartheid, et continuent à en subir les conséquences.

Cependant, sachant que ces dispositifs n'adviennent pas dans un terrain vierge de toute mobilisation, il est aussi probable que, dans des environnements où la société civile était déjà organisée et mobilisée autour des questions environnementales, ces organisations soit les plus à même d'occuper désormais l'espace participatif. Au Brésil, la démocratie participative avantage en effet les acteurs dont *« les ressources permettent de s'autonomiser »* et concluent que *« Si la participation en politiques publiques ouvre des 'opportunités politiques', la capacité de s'y engouffrer n'est pas la même pour tous »* (Massardier, Sabourin, Lécuyer et de Avila, 2012: 98).

Or, on sait qu'en Afrique du Sud, les questions environnementales étaient manipulées par les Blancs à des fins socio-politiques. Du fait de la politique de ségrégation spatiale mise en œuvre durant l'apartheid, les populations désavantagées par le régime ne sont pas également représentées sur l'ensemble du territoire sud-africain. Au sein de certains territoires, les populations avantagées par le régime de l'apartheid sont donc surreprésentées.

Dans les territoires où les populations précédemment désavantagées sont sous-représentées, **les populations précédemment avantagées seraient les plus à mêmes d'influencer les dispositifs participatifs**. En restant à l'écart de ces nouveaux espaces participatifs, les populations précédemment désavantagées continueraient à considérer les questions environnementales comme des problèmes « de Blancs ». Cette hypothèse se vérifierait avec l'étude des groupes qui participent, en aval et pendant le processus, à ces dispositifs environnementaux, en mettant à jour leurs caractéristiques sociologiques ainsi que leurs revendications.

## **V Une méthodologie syncrétique**

La construction de la participation, même restreinte au champ environnemental en Afrique du Sud, semble impossible à saisir intégralement. Pour tenter de contrevenir à ce problème, deux solutions extrêmes se présentent : tenter de faire une liste de ce que les acteurs considèrent comme de la démocratie participative, ou s'attacher à décrire la construction d'une procédure particulière. Une troisième solution existe pourtant :

*« Finalement, c'est pour une troisième stratégie que nous avons opté, qui constitue peut-être l'originalité de ce travail. Il s'agit de compléter l'étude de la « démocratie participative » dans son caractère diffus, protéiforme, complexe et largement non voulu, par l'analyse plus documentée et plus dynamique d'un épisode choisi parmi une série d'épisodes ayant à voir avec la « démocratie participative » (Blatrix, 2000 : 57).*

Nous inscrivons cette thèse dans cette troisième solution, que l'on peut qualifier de syncrétique, et qui a explicitement été adoptée comme telle par Mazeaud (2010) ou implicitement par Blatrix (2000). Pour tenter de comprendre qui se saisit de la participation environnementale sud-africaine, nous proposons d'étudier la construction de la démocratie participative environnementale au niveau national et la mise en œuvre de dispositifs participatifs environnementaux spécifiques au niveau local. Nous expliquerons dans cette partie le choix des dispositifs participatifs étudiés, des municipalités retenues comme études de cas, puis des sources utilisées.

### **A. Une étude de plusieurs dispositifs participatifs environnementaux**

Pour mettre en lumière les acteurs qui se saisissent de la participation à différentes échelles, nous étudierons plusieurs dispositifs.

En premier lieu, les dispositifs participatifs ayant mené aux premières lois environnementales de la démocratie seront étudiés afin de comprendre quels acteurs sud-africains ont saisi l'opportunité d'importer la participation environnementale dans cette nouvelle démocratie et pourquoi.

Nous avons vu que les recherches en Afrique du Sud, dans le domaine de l'eau en particulier, avaient souligné l'intérêt d'une analyse des lois promouvant la participation afin de comprendre la manière

dont elles sont susceptibles de contraindre la mise en œuvre de la participation. La loi environnementale cadre, le NEMA, s'applique à tous les dispositifs environnementaux sud-africains. Quant à la loi spécifique sur la gestion des côtes, l'ICMA, elle définit et contraint la mise en œuvre des dispositifs participatifs qui traiteront d'enjeux côtiers. L'analyse de l'élaboration de ces deux lois a eu pour objectif de rendre visibles les acteurs qui ont défini le processus à suivre, ceux qui ont pu effectivement y participé, afin de comprendre dans quelle mesure la participation telle que définie dans ces lois a été impactée par les stratégies de ces acteurs.

Pour compléter l'étude de l'élaboration de ces lois, nous nous attacherons ensuite à analyser la façon dont les instruments environnementaux permettant de les mettre en œuvre ont été définis, afin de savoir si d'autres acteurs au niveau national ont pu contraindre la mise en œuvre de la participation environnementale.

Pour ce faire, nous avons étudié en particulier la façon dont les études d'impact environnemental ont été définies en Afrique du Sud (*Environmental Impact Assessments* en anglais, soit EIAs).

Les études d'impact environnemental permettent d'analyser l'impact d'un développement susceptible de présenter des risques potentiels pour l'environnement. D'abord introduit aux Etats-Unis via le *National Environmental Policy Act* (NEPA) de 1970, cet instrument s'est propagée de par le monde. Aujourd'hui, plus de cent pays l'utilisent (Wood, 2003: 5). La participation du public lui semble consubstantielle :

*"Public participation is a fundamental component of the environmental impact assessment (EIA) process. Indeed, Wood (2002, 277) stated that 'EIA is not EIA without consultation and participation'"*  
(Hartley et Wood, 2005: 319).

Néanmoins, la propagation de l'étude d'impact n'a pas été uniforme, puisqu'elle a non seulement été progressive, mais également qu'un modèle unique d'étude d'impact n'existe pas : « *Aujourd'hui, il n'existe pas de démarche complète et universelle de prise en compte des impacts environnementaux, trop d'aspects étant spécifiques à des particularités locales ou nationales (...)* » (Leduc et Raymond, 2000: 2).

Nous chercherons donc à comprendre comment la participation du public aux études d'impact environnemental a été définie en Afrique du Sud, par qui et pourquoi.

Outre l'étude d'impact, d'autres instruments environnementaux permettant au public de participer ont été adoptés spécifiquement en Afrique du Sud.

Nous nous sommes intéressés à deux de ces instruments, l'un dans le domaine de la planification environnementale : les plans de gestion de l'environnement (*Environmental Management Frameworks* en anglais, soit EMFs), l'autre dans le domaine de la gestion des côtes : les programmes de gestion des côtes (*Coastal Management Programmes* en anglais, soit CMPs). L'adoption d'EMFs n'est pas

obligatoire, mais elle a été recommandée dès 1989, puis formellement conceptualisée sous la démocratie en 2006, plusieurs années après l'adoption de la loi environnementale cadre de 1997. Ces plans peuvent être élaborés à différentes échelles. A partir d'une description de la situation environnementale, ils doivent permettre de définir, avec le public, quels types de projets doivent être favorisés ou empêchés dans la zone concernée. Ils peuvent ainsi aboutir au retrait ou à l'ajout de projets devant être soumis à étude d'impact environnemental dans la zone définie. Quant aux CMPs, ils sont présentés comme l'instrument majeur de la gestion des côtes sud-africaine dans l'ICMA, la loi environnementale spécifique sur la gestion intégrée des côtes de 2008. Leur adoption est en effet obligatoire tant au niveau national, provincial que municipal. Ils doivent permettre de définir les priorités en matière de gestion des côtes pour la zone concernée pour les cinq années à venir. Tous ces plans doivent en effet être revus, par les autorités concernées et le public, au maximum tous les cinq ans.

Nous analyserons en premier lieu l'origine de ces instruments ainsi que les raisons de l'importance accordée pour leur élaboration à la participation du public, en étudiant la façon dont ils ont été définis au niveau national. Dans un second temps, nous verrons de quelle manière ils ont été utilisés au niveau local, afin d'étudier la construction de la participation environnementale à ce niveau.

En étudiant à la fois l'élaboration participative des premières lois de la démocratie sud-africaine, la définition de la participation environnementale aux études d'impact ainsi qu'à des instruments environnementaux sud-africains, et la mise en œuvre de ces derniers au niveau local, nous pourrions ainsi appréhender la construction de la participation au fil du temps, et à différents niveaux.

## **B. Le choix de municipalités diverses au sein de deux provinces**

L'Afrique du Sud compte aujourd'hui neuf provinces, qui ont succédé en 1994 aux quatre provinces que comptait le régime de l'apartheid. Les provinces ont entre autres la responsabilité d'accorder ou refuser l'autorisation environnementale de projets soumis à étude d'impact au sein de leurs juridictions. Elles peuvent également initier un plan de gestion de l'environnement, et aider au financement de ces plans ainsi que des programmes de gestion des côtes.

Afin d'étudier l'impact des dimensions politico-administratives au niveau provincial sur la construction de la participation environnementale locale, nous avons choisi nos cas d'étude au sein des deux provinces aux profils variés. La province du Western Cape a hérité de la majorité des structures administratives de l'ancienne province du Cape, tandis que la province du Kwazulu-Natal doit composer avec l'ancienne province du Natal ainsi que le bantoustan<sup>19</sup> du Kwazulu. Au niveau politique, la province du Western Cape est la seule à être gouvernée à l'heure actuelle par un parti de

---

<sup>19</sup> Les bantoustans étaient sous l'apartheid des territoires réservés aux populations noires.



l'opposition. Ces deux provinces ne font par ailleurs partie ni des plus déshéritées, ni des plus corrompues (Gervais-Lambony, 1999), ce que nous souhaitons éviter car nous voulions que les acteurs politico-administratifs aient des ressources nécessaires afin de pouvoir s'impliquer dans la construction de la participation environnementale.

Si nous souhaitons étudier cette construction au niveau national et local, c'est parce que ce dernier niveau est considéré depuis la transition comme le mieux à même de mettre en œuvre la démocratie participative :

*"The Constitution lays a heavy emphasis on participatory governance, namely involving civil society in decision-making. It was felt that local government, being the sphere of government closest to the person in the street, was ideally situated to perform this role"* (Cameron, 2001: 110).

L'histoire de cet Etat l'explique :

*« La place de la participation locale dans la démocratie sud-africaine naissante est d'autant plus importante que, au-delà des discours globaux et du prêt-à-penser sur la bonne gouvernance, elle s'inscrit dans un contexte historique, politique et social particulier. Il faut d'abord souligner l'héritage d'une lutte anti-apartheid souvent menée, dans les villes et dans les townships noirs (...) »* (Bénit-Gbaffou et Gervais-Lambony, 2008: 734).

Le constat d'une difficulté de construction de dispositifs participatifs locaux est aujourd'hui indéniable : *« L'ensemble des articles s'accordent sur le fait que les mécanismes institutionnels de la démocratie participative fonctionnent mal »* (p.735). Malgré tout :

*« le cas sud-africain prend sa place dans un enthousiasme partagé pour les formes de démocratie participative et l'espoir fondé dans les mouvements sociaux urbains, d'échelles diverses, pour bousculer une vie politique endormie par une certaine uniformité idéologique et par l'hégémonie globale d'un modèle social néolibéral »* (p.738).

Observer la démocratie participative locale dans sa construction permettrait donc de mesurer le bien-fondé de cet espoir sud-africain.

Afin de choisir les terrains locaux sur lesquels étudier la participation à ces instruments, nous n'avons pas fait le choix d'une monographie, n'ayant pas trouvé au terme de nos recherches préliminaires de municipalité considérée comme exemplaire, ou totalement déviante, en termes de politiques environnementales ou d'organisation de la participation du public.

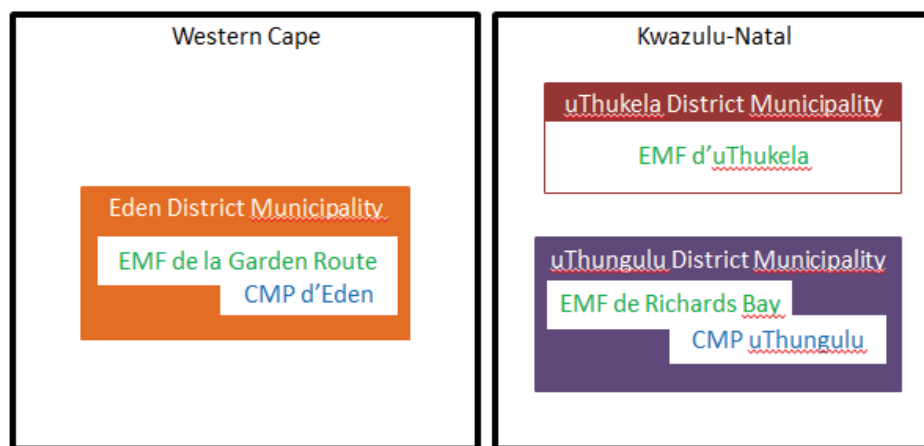
Pour la recherche de ces terrains, nous avons d'abord été limités par des considérations pragmatiques. Il fallait que les municipalités en question aient déjà achevé, ou soit en train d'élaborer, au moins un plan environnemental, soit un CMP ou un EMF au moment de nos recherches, ce qui n'était encore le cas que d'un nombre limité de districts.

Nous souhaitons par ailleurs que les municipalités choisies répondent à la méthode des « cas divers », ce qui nous laisserait la possibilité d'effectuer une généralisation intéressante. En effet :

*“the diverse case method probably has stronger claims to representativeness than any other small-Af sample”* (Seawright et Gerring, 2008).

Trois municipalités districts ont paru répondre à ces différents critères au sein des provinces du Western Cape et du Kwazulu-Natal: uThukela, uThungulu, et Eden.

Ces trois municipalités districts ont des profils différents. uThukela est un district situé à l’intérieur de la province du Kwazulu-Natal, non côtier. Un EMF était en cours d’élaboration pour l’intégralité de ce district au début de notre thèse. uThungulu fait partie de la même province, mais est côtier. Il dispose d’un CMP, qui avait déjà été révisé une fois avant le début de notre thèse et était en train d’être révisé une seconde fois pendant nos recherches. Par ailleurs, une des municipalités locales, Richards Bay, de ce district avait achevé la rédaction d’un EMF. La troisième municipalité, Eden, est un district côtier de la province du Western Cape. Un EMF couvrant une partie du district avait déjà été adopté. De plus, un CMP était en cours de rédaction pour le district.



EMF: Environmental Management Framework  
CMP: Coastal Management Programme

*Ndlr: uThukela n’est pas une municipalité côtière, le développement d’un CMP n’y fait donc pas sens*

Figure n°3 : Emboîtement spatial des terrains

En référence à notre cadre d’analyse et au jeu de quatre hypothèses que nous avons présenté dans la partie précédente, les trois terrains et cinq études de cas offrent des configurations variées.

Penchons-nous tout d’abord sur le niveau de compétition politique qui caractérise nos trois terrains.

Alors que l’ANC est au pouvoir au niveau national depuis l’avènement de la démocratie, les trois municipalités district étudiées ont connu l’alternance. Les municipalités d’uThungulu et d’uThukela ont connu depuis les élections de 2000 des maires issus de l’*Inkhata Freedom Party* (IFP), un parti particulièrement implanté dans cette province du Kwazulu-Natal, jusqu’en 2011, année durant laquelle l’ANC a remporté ces deux districts. Au sein du district d’Eden, l’alternance entre l’ANC et le DA a été réalisée à plusieurs reprises. La majorité des plans et programmes que nous avons choisie d’étudier

a été élaborée peu après, ou peu avant, les élections municipales de 2011. Le lien entre ces élections et l'élaboration de ces documents devra donc être étudié.

Au sein du district d'uThungulu, pour ces élections de 2011, l'ANC a remporté la majorité absolue des voix pour le district dans deux municipalités locales sur les six qu'il compte, dont dans la municipalité d'uMlathuze. Cette municipalité locale constitue le cœur industriel et économique du district. L'un des cinq documents étudiés, l'EMF de Richards Bay, a été élaboré pour cette municipalité (Richards Bay occupant une large partie de cette municipalité locale). Dans les quatre autres municipalités locales de ce district, l'ANC est en tête pour deux d'entre elle, l'IFP deux autres, sachant que dans les quatre cas, les voix du parti arrivées en troisième position, le *National Freedom Party* (NFP), permettent à l'un ou l'autre des deux premiers d'obtenir la majorité absolue.

Au sein du district d'uThukela, l'ANC obtient également la majorité absolue des voix pour deux de ces cinq municipalités locales concernant le vote pour le district, dont le cœur économique, Ladysmith. Concernant les trois municipalités locales restantes, comme dans le cas du district d'uThungulu, le NFP arrive en troisième position et permet soit à l'ANC, soit à l'IFP d'obtenir la majorité absolue, l'IFP n'étant en tête que dans un cas.

Si ces deux situations comportent de fortes similitudes, le cas du district d'Eden diffère quelque peu. Sur les sept municipalités locales, le DA a la majorité absolue pour le district dans trois municipalités, dont le cœur économique du district, la ville de George. Il arrive en tête dans trois autres. Le parti *Congress of the People* (COP) arrive en troisième position dans deux de ces cas et peut donner la majorité absolue à l'un ou l'autre. Concernant la septième municipalité, c'est l'*Independent Civic Organisation of South Africa* (ICOSA) qui arrive en tête, et l'ANC en seconde position.

Ainsi, ces trois municipalités ayant connu l'alternance, le degré de conflictualité est plus élevé que pour la moyenne des villes sud-africaines. Les deux cas d'uThungulu et d'uThukela semblent comparables, de par les partis en présence. Le cas d'Eden paraît plus conflictuel encore. La province est d'abord gérée par un parti d'opposition. Ensuite, ce ne sont pas deux mais trois partis politiques qui sont au pouvoir dans les différentes municipalités locales, avec un quatrième parti susceptible de faire la différence.

On s'attend donc, si notre première hypothèse se vérifie, à ce que la participation environnementale soit promue dans les trois cas étudiés, et plus particulièrement dans la municipalité district d'Eden.

Pour ce qui est des structures administratives, le choix de deux provinces différentes joue un rôle important. En effet, la province du Western Cape est la seule à être aux mains de l'opposition. La structure des différents ministères y est ainsi modifiée. Le portefeuille environnemental s'y trouve par exemple regroupé avec celui de l'aménagement. Par ailleurs, les structures administratives héritées de l'apartheid sont différentes.

La Province du Kwazulu-Natal a été créée en 1994, regroupant les anciennes administrations du Natal et de l'ancien bantoustan Kwazulu. Les bantoustans, qui ont par la suite été appelés Homelands,

étaient présentées comme devant être favorable aux Africains et à terme leur permettre leur indépendance. Ils recevaient une allocation du gouvernement. Néanmoins :

*« On en est arrivé, dans ces territoires, à une situation de sous-équipement grave, notamment en ce qui concerne les infrastructures et les équipements, tandis que la bureaucratie, le clientélisme, la corruption et l'inflation du nombre de fonctionnaires achevaient de paupériser des régions par ailleurs surpeuplées (...) »* (Gervais-Lambony, 2013: 57).

Malgré la fin de bantoustans, leur héritage continue de peser problème, la multiplication des administrations sous l'apartheid ayant entre autres compliqué la réintégration de ces territoires au sein de la démocratie (Gervais-Lambony, 2013: 58). Les deux districts étudiés appartenant au Kwazulu-Natal, qui comprennent en leur sein d'anciens bantoustans, ont donc des défis supplémentaires à relever en termes administratifs.

Enfin, ces trois districts ont fait de choix très différents quant au nombre d'unités en leur sein et de fonctionnaires s'intéressant aux questions environnementales. Dans le district d'Eden, une unité regroupe plusieurs fonctionnaires chargés de traiter des questions d'environnement et de biodiversité. Ce n'est pas le cas dans les deux autres districts étudiés. Dans la ville de Richards Bay, cœur du district d'uThungulu, une unité a la charge des questions d'environnement et d'aménagement. L'environnement n'apparaît pas dans les structures de la municipalité de Ladysmith, cœur du district d'uThukela. Seul un fonctionnaire appartenant au Ministère de l'Environnement national a été détaché en appui à uThukela pour travailler sur ces questions environnementales, ce qui est également le cas dans les deux autres districts.

La municipalité d'Eden semble donc être la mieux à même de se défaire de l'héritage de l'apartheid. C'est dans cette municipalité que le cas de fonctionnaires cherchant à s'appuyer sur le public pour tenter de défendre les questions environnementales serait donc le plus susceptible d'être observé. La municipalité d'uThukela semble quant à elle avoir des nombreux défis administratifs à relever. Pour celle d'uThungulu, nous chercherons à savoir dans quelle mesure la volonté de créer une unité traitant des questions d'aménagement et d'environnement dans son cœur industriel est révélateur d'un possible changement.

En ce qui concerne les consultants, nous supposons que la différence entre leurs profils est susceptible d'engendrer de leur part des stratégies opposées. Dans les cas d'étude choisis, les consultants présentent a priori un profil varié.

Dans l'un des cas, ce n'est pas seulement un consultant environnemental qui s'est occupé du dispositif participatif (pour l'élaboration de l'EMF de Richards Bay), mais son organisation a été déléguée à un spécialiste de la participation du public. Ces deux professionnels sud-africains ont par ailleurs créé leur propre entreprise.

Dans le cas du CMP d'Eden, le consultant engagé est un chercheur travaillant au sein d'une université sud-africaine.

Concernant le district d'uThukela, le consultant en charge de l'EMF s'est appuyé à la fois sur son propre dispositif participatif et sur celui qui avait été organisé pour un projet international, financé par l'Union Européenne, organisé par des chercheurs européens et des consultants sud-africains.

De manière générale, le profil des consultants en charge de l'élaboration de ces cinq plans est très varié, qu'il s'agisse d'anciens fonctionnaires, d'employés ayant toujours travaillés dans le privé ou de chercheurs. Nous chercherons à appréhender dans quelle mesure la variété de profils des consultants a un impact sur la possibilité offerte aux citoyens de s'exprimer.

La mobilisation des citoyens pour les questions environnementales est enfin susceptible d'être très différente dans les trois districts étudiés.

Les groupes démographiques résidant dans ces trois districts présentent tout d'abord des caractéristiques différentes. En Afrique du Sud, selon le dernier recensement de 2011, la population est répartie selon les « races » suivantes : 79,2% *Black Africans* ; 8,9% *Coloureds* ; 8,9% *Whites* ; 2,5% *Indians/Asians*; 0,5% *Other*. Dans le district d'Eden, selon ce même recensement, la démographie s'écarte fortement de cette moyenne, puisque les *Coloureds* représenteraient 54,2% de la population, les *Black Africans* 24,7%, et les *Whites* 4%. Les « races » présentes dans les districts d'uThungulu et uThukela sont comparables, et dévient de la moyenne nationale en ce que les *Black African* représentent un pourcentage supérieur à 90%. Si ces distinctions paraissent aberrantes à des Français, et ne nous semblent pas susceptibles d'avoir un impact direct sur la participation environnementale, elles sont toujours présentes à l'esprit des Sud-Africains.

Nous avons supposé par ailleurs que ceux qui ont subi le plus de nuisances environnementales pendant l'apartheid auraient désormais à cœur de participer à la construction de la démocratie participative environnementale. Ce devrait donc être le cas dans le districts d'uThungulu et uThukela, étant données les conditions de vie particulièrement dégradantes pour l'humain et l'environnement qui étaient imposées dans les bantoustans.

Par ailleurs, les enjeux économiques dans les trois districts ne sont pas les mêmes. Le district d'uThukela est en effet très rural, la pauvreté y est rampante. Mais une partie d'un parc national sud-africain est inclus dans ce district. Le district d'uThungulu dispose d'un cœur industriel ayant un rôle important en Afrique du Sud, qui s'est développé sous l'apartheid avec pour ambition de représenter la ville idéale. Cette ville industrielle est également entourée de municipalités locales plus rurales, dont les populations devraient avoir à cœur d'autres enjeux. Le dernier district, Eden, comprend lui aussi des parcs nationaux, et est considéré comme attirant des touristes, sud-africains et internationaux, pour la beauté de son cadre naturel. Les taux de pauvreté sont ainsi différents dans ces trois villes, tout comme les enjeux. On peut ainsi imaginer que leurs habitants ne vont pas défendre les mêmes intérêts ni être organisés de la même manière.

C'est donc en comparant des cas présentant des différences significatives pour chacune des dimensions définies dans la section précédente que nous avons choisi de tester les hypothèses élaborées pour comprendre qui façonne la participation environnementale locale.

### **C. Des sources variées**

Au vu des différents groupes d'acteurs étudiés et niveaux explorés, les sources utilisées pour tester nos hypothèses se devaient d'être variées. Ces sources comprennent à la fois l'étude de la littérature grise, des entretiens semi-directifs, l'étude d'archives ainsi que l'observation de réunions.

La littérature grise est la source principalement utilisée pour comprendre l'avènement de la participation environnementale en Afrique du Sud. La transition sud-africaine, jugée exemplaire, a en effet été beaucoup documentée et nombre de ces documents ont été mis à disposition suite à la volonté de transparence de l'ANC. Ces deux faits nous ont permis de rassembler les textes expliquant les processus suivis pour l'élaboration de différentes lois. Ces textes ont pu être mis au regard d'autres sources primaires, les récits du déroulement des processus d'élaboration des lois fait par des participants. L'étude de la littérature grise a également été primordiale pour comprendre les évolutions de l'action publique environnementale au niveau national. Les textes de lois, leurs ébauches ont en effet continué à être mis à disposition du public après la transition. Cette littérature a enfin servi de porte d'entrée pour étudier les acteurs au niveau local. Il s'agissait de trouver, lire et comparer les différents EMFs et CMPs disponibles, pour déterminer ceux dont la comparaison paraissait la plus prometteuse. Les différents textes, discours officiels, de campagne ont aussi permis d'avoir une meilleure compréhension non seulement des différents conflits politiques existants, mais également de la place des questions environnementales au sein de ces campagnes. Les rapports de participation du public, offrant des listes de participants, souvent associés au CMPs et EMFs choisis, ont ensuite permis une entrée dans le monde des acteurs construisant l'offre participative.

Les entretiens semi-directifs nous ont semblé être le meilleur moyen de mettre à jour notamment le profil, la motivation et les stratégies des acteurs tant au niveau local qu'au niveau national. Les listes de participants et le nom des acteurs ayant participé à l'élaboration de plans locaux ne suffisaient pas. Les entretiens ont permis de mieux comprendre qui jouait quel rôle et pourquoi. Le profil des acteurs, tout comme les conflits entre acteurs ont pu être révélés par ce biais. Ces entretiens ont permis de valider la manière dont les processus à l'œuvre pour l'élaboration de nouvelles lois environnementales au niveau national se sont déroulés, et de vérifier certaines informations contenues dans la littérature grise. Ils ont aussi permis de saisir les raisons des évolutions de ces lois par la suite.

Du fait de la variabilité des objectifs poursuivis en fonction des entretiens, de la diversité des acteurs interrogés, de leurs liens très variés avec la participation, et des différents dispositifs étudiés, une grille type d'entretien n'a pas été réalisée. Nous avons en revanche préparé des questions communes pour chacune des quatre catégories d'acteurs interrogés : acteurs politiques, fonctionnaires, consultants et acteurs sociaux. Puis avant chaque entretien, nous avons préparé une liste d'informations à vérifier en fonction du ou des processus au sein desquels l'acteur interrogé a été impliqué, et étoffé les questions à poser à partir des questions communes posées pour la catégorie d'acteurs concernée.

Il est arrivé à plusieurs reprises que la personne interrogée, lors du premier contact, ait manifesté quelques réserves quant à sa capacité à parler de la participation, soit qu'elle ait estimé que ses souvenirs du ou des dispositifs participatifs en question étaient trop vagues, soit qu'elle ne s'estimait pas compétente pour en parler. Dans ces cas, nous avons choisi de mettre en confiance les personnes interrogées en commençant par leur faire évoquer leur activité professionnelle, ce qui faisait partie intégrante des questions posées.

Quatre-vingt-dix-huit acteurs ont été interrogés par le biais d'entretiens semi-directifs. Certains acteurs ont été interrogés en duo, à deux reprises, ou en trio. Ces entretiens collectifs ont été menés à la demande des acteurs, qui jugeaient la présence de leurs collègues utiles à mon projet. A notre demande, certaines personnes interrogées ont acceptées de l'être une seconde fois.

La grande majorité des participants a par ailleurs demandé à garder le couvert de l'anonymat. Un numéro d'entretien a ainsi été attribué à chacun des acteurs interrogés (cf annexe I). Pour que cet anonymat puisse être effectivement respecté, le titre intégral de la fonction de ces acteurs ne sera pas systématiquement employé. Par ailleurs, les personnes interrogées seront évoquées au masculin, sauf lorsque le genre nous semble susceptible d'apporter une donnée supplémentaire sans compromettre l'anonymat.

L'Afrique du Sud a onze langues officielles. Le premier contact avec les acteurs a toujours été effectué en Anglais, puisque nous ne maîtrisons pas les dix autres langues. Aucun des acteurs contactés n'a semblé gêné par l'utilisation de cette langue ou n'a demandé la présence d'un traducteur. La totalité des entretiens a ainsi été réalisée en Anglais.

Lorsqu'un entretien en personne n'a pas pu avoir lieu, nous avons posé des questions par courriel aux acteurs. Nous avons employé cette méthode dans trois cas, dont la liste figure en annexe II.

Certaines archives ont été demandées aux deux provinces concernées. Il s'agissait principalement de statistiques, et d'études d'impact environnemental, avec trois objectifs : comprendre qui participe à ces études, et comment cette participation a évolué ; étudier des cas cités par les acteurs ; étudier l'évolution des politiques environnementales municipales. En demandant ces dossiers, nous avons étudié les évolutions du nombre de refus d'autorisations environnementales, et leurs causes le cas échéant. La liste de participants, leurs interventions et requêtes y sont également notées. Du fait à la fois des délais importants pour obtenir ces archives, de la complexité de la procédure, de leur



localisation parfois étonnante, et du nombre conséquent de ces dossiers, une sélection a dû être faite quant à celles qui seraient étudiées, privilégiant les études d'impact pour lesquelles l'autorisation environnementale a été refusée, qui constituaient dans les trois municipalités districts choisies une très faible minorité des études.

L'observation de réunions, qu'elles soient ouvertes ou fermées au public, destinées à faire émerger un consensus, à rendre compte des différentes tensions ou simplement à informer, constitue la dernière méthode que nous avons utilisée. En observant des réunions publiques, il s'agissait de mieux saisir les rapports de force, la façon dont la participation était organisée, et la possibilité pour tous les participants présents d'avoir une influence sur la décision finalement prise. En observant des réunions fermées au public, entre « acteurs clés » ou acteurs décisionnaires uniquement, il s'agissait de mieux comprendre quels acteurs avaient la possibilité d'influer sur les décisions prises, et sur quels critères ces décisions étaient prises. Ces observations incluent donc des réunions publiques organisées dans le cadre de CMPs et d'EMFs en cours ; des *Municipal Coastal Committees* ; des forums ; une demi-journée de réunion entre acteurs devant prendre la décision de donner ou non une autorisation environnementale ; des réunions entre acteurs issus du monde associatif s'organisant pour commenter des études d'impact environnementales ou s'opposer à des développements soumis à des EIAs (cf annexe III).

## **D. Plan**

La première partie de cette thèse s'attachera à décrire les différents acteurs ayant participé à la construction de la participation environnementale sud-africaine au niveau national.

Dans le second chapitre, nous discuterons des acteurs sud-africains ayant joué un rôle dans l'importation de la participation environnementale dans les dernières années du régime de l'apartheid et les premières années de la démocratie. Nous étudierons les raisons qui ont poussé certains acteurs à procéder à des études d'impact environnementales durant l'apartheid en l'absence de cadre légal, puis nous verrons qui a décidé de procéder à l'élaboration participative de nouvelles lois environnementales et qui a pu y participer. Nous montrerons une continuité entre les acteurs ayant participé à la définition de la participation environnementale sous l'apartheid et son prolongement sous la démocratie.

Le troisième chapitre présentera les différentes évolutions du concept de participation environnementale depuis les premières années de la démocratie jusqu'aux dernières élections municipales de 2016. Nous identifierons les acteurs qui en sont à l'origine, et analyserons la diminution de l'intérêt politique national pour la participation. Nous étudierons également le rôle des fonctionnaires du Ministère national de l'Environnement dans la définition des nouvelles études

d'impact sud-africaines et l'apparition de nouveaux outils participatifs environnementaux visant à renouveler la démocratie participative sud-africaine.

Dans une seconde partie, nous chercherons à comprendre les différentes stratégies des acteurs participant à la construction de la démocratie participative environnementale locale.

Le quatrième chapitre nous permettra d'étudier le rôle des acteurs politico-administratifs au niveau provincial. Nous verrons dans quelle mesure ils conseillent, influencent ou imposent leur vision aux acteurs locaux, et si leur attitude diffère en fonction des provinces.

L'analyse du rôle des acteurs politico-administratifs au niveau municipal nous servira à déterminer si l'intensité de la compétition politique locale favorise la promotion de la participation environnementale, et si les ressources administratives héritées de l'apartheid ont un impact sur sa construction.

Dans le sixième chapitre, nous analyserons les profils des consultants ayant la charge de l'organisation des dispositifs participatifs ainsi que leurs motivations, et nous montrerons que le recours à des consultants environnementaux ou à des spécialistes de la participation du public a un impact sur le type de dispositif mis en œuvre.

Nous décrirons dans le septième chapitre, avant de conclure, les acteurs sociaux à la fois comme récepteurs mais aussi comme acteurs de la construction de la participation environnementale locale, afin de comprendre dans quels cas et comment ils sont susceptibles de l'influencer.

# PREMIERE PARTIE

## La construction de la participation environnementale au niveau national

---

C'est au travers de la Constitution ainsi que de la loi environnementale cadre de 1997 (NEMA) que la participation environnementale a été inscrite comme un principe fondateur de la démocratie sud-africaine. Pour mettre à jour les spécificités de ce principe en Afrique du Sud et relever ses évolutions tant dans sa définition que dans sa mise en œuvre au niveau national, nous étudierons dans les deux chapitres de cette première partie l'élaboration de lois et de règles, en particulier dans le domaine de l'environnement, des années 1990 à 2016 ; les évolutions de la place accordée à la participation du public dans les études d'impact environnemental ; les raisons de l'adoption de nouveaux outils environnementaux participatifs.

L'adoption de la Constitution sud-africaine en 1996 marque formellement le début d'un nouveau régime. Elle est considérée comme un modèle de Constitution moderne (Philippe, 2009). Le processus d'élaboration de cette Constitution a cependant nécessité plusieurs étapes. Une Constitution intérimaire a d'abord été adoptée fin 1993, après quatre années de négociations « *lamentablement opaques* » entre les principaux partis politiques du régime l'apartheid et ceux ayant œuvré à la libération (Corder, 1994: 492). C'est grâce à cette Constitution intérimaire qu'ont pu avoir lieu en 1994 les premières élections non raciales au suffrage universel, qui ont débouché sur la victoire de l'ANC, l'élection du Président Mandela par le Parlement, ainsi que la mise en place d'un gouvernement d'union nationale. La Constitution définitive, à l'inverse de la précédente, a été caractérisée tant par un dialogue entre les négociateurs des différents partis politiques qu'au sein de la population, ce qui a amené certains commentateurs à dire « *que la nouvelle Constitution était le fruit du travail d'une "équipe" de 43 millions d'individus* »<sup>20</sup>. Néanmoins, cette nouvelle Constitution se devait de conserver inchangés trente-quatre principes définis par les groupes politiques ayant élaboré la Constitution intérimaire<sup>21</sup>.

Afin de parvenir à mettre en place un nouveau régime, les partis politiques de l'apartheid ainsi que ceux qui y étaient opposés ont donc fait le choix d'une transition négociée. L'élaboration des nouvelles lois de la démocratie, comme celle de la loi environnementale cadre, a débuté au lendemain

---

<sup>20</sup> Lenoir, N. (1996). Le nouvel ordre constitutionnel en Afrique du Sud. *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 1. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-1/le-nouvel-ordre-constitutionnel-en-afrique-du-sud.52895.html> [02/05/2017].

<sup>21</sup> Id.

des élections de 1994, alors que le gouvernement d'union nationale était en place. En étudiant la place accordée à la participation du public pour l'élaboration de différentes lois, nous chercherons à comprendre quels acteurs l'ont défini et si, comme pour l'élaboration de la Constitution, elle est issue d'un compromis entre les anciens et nouveaux dirigeants politiques du pays, ou si d'autres acteurs ont géré la définition et mise en œuvre des processus participatifs. Nous comparerons d'abord dans le chapitre 2 l'élaboration participative de lois adoptées dans les années 1990, dans le domaine de l'environnement et d'autres domaines afin d'examiner la possibilité d'une spécificité de la participation environnementale. Puis nous comparerons dans le chapitre 3 des lois élaborées dans les années 2000, afin d'explorer des continuités ou ruptures dans la manière d'inviter le public à participer au niveau national.

Nous avons également choisi d'étudier les évolutions dans la manière de définir la participation du public à un instrument environnemental spécifique : les études d'impact environnemental.

Après leur introduction aux Etats-Unis d'Amérique, ces études sont en effet apparues comme des, sinon les, instruments majeurs de l'intégration des questions environnementales aux processus de planification :

*« En émergence à l'époque, l'évaluation des impacts environnementaux se présentait comme un outil idéal de prise en compte, de protection et de mise en valeur de l'environnement, et ce, avant qu'une décision irrémédiable ne soit prise. Depuis, la pratique de l'EIE est devenue l'outil principal de prise en compte de l'environnement dans la planification des activités de développement. Compte tenu de la place qu'elle occupe désormais dans nos sociétés, et malgré les limites et les oppositions exposées par trente ans de mise en œuvre, l'EIE s'avère l'un des instruments clés du développement durable »* (Leduc et Raymond, 2000: 2).

Si les études d'impact environnemental se sont propagées de par le monde, elles ne l'ont pas été de manière uniforme. La définition de ce que doit être la participation du public à cet outil n'est donc pas universelle :

*"In the real world of public policy decisions, the issue of public participation is contested and highly political. To cite a specific case, Chinese authorities may well be keen to promote public participation if it improves the quality of information available to government decision makers, but may not respond at all well to Yang's call (2008, p. 97) for the public to be 'given power to contribute to and influence decision-making by participating in the formulation of a proposal, the whole EIA process, the implementation and the evaluation of a proposal' (Tang et al., 2008)"* (O'Faircheallaigh, 2010: 19).

Plus qu'un moteur de changement, la manière d'inviter le public à participer aux études d'impact est le reflet du contexte socio-politique dans lequel elles ont été adoptées.

En Afrique du Sud, nous verrons que de premières études d'impact environnemental ont commencé à être réalisées dès les années 1970. La manière de les élaborer a ensuite été codifiée progressivement, avec la publication de guides dans les dernières années du régime de l'apartheid puis l'adoption de différentes lois et règles sous la démocratie.

Analyser l'évolution de la place accordée au public pour la production de ces études, des premières études réalisées sous l'apartheid aux dernières règles promulguées sous la démocratie, permettra de réaliser une comparaison entre les deux régimes. Dans le chapitre 2, nous étudierons les raisons de l'importation de l'instrument sous l'apartheid et les acteurs qui en ont été à l'origine. Le chapitre 3 montrera de quelle manière, et avec qui, les lois et règles relatives aux études d'impact sont élaborées sous la démocratie. Nous en soulignerons les conséquences sur le niveau de participation publique requis et mis en œuvre.

De nouveaux instruments environnementaux participatifs sont apparus en parallèle de la codification des études d'impact environnemental en Afrique du Sud. Nous présenterons deux d'entre eux dans le chapitre 3, les plans de gestion de l'environnement (EMFs) ainsi que les programmes de gestion des côtes (CMPs) et interrogerons les raisons de leur adoption.

Nous procéderons ainsi dans le chapitre 2 à l'étude de la définition et mise en œuvre de la participation environnementale dans les dernières années du régime de l'apartheid et sous les premières années de la démocratie, dans le chapitre 3 à l'analyse de ses évolutions des années 2000 au début des années 2010.

# Chapitre II

## Des origines de la participation environnementale sud-africaine

---

*“CONNEPP (ndlr: the Consultative National Environmental Policy Process) was absolutely brilliant. They spared no... It was an expensive process. But that didn't stop us having a thorough consultation, (...) where we asked people to participate in a visioning exercise, and that set the barre. And I'm not aware of any process that, since then, that has met that standard” (Extrait d’entretien, n°89)*

Les louanges des processus participatifs ayant menés aux premières lois environnementales de la démocratie sud-africaine ne semblent, près de vingt ans plus tard, pas prêtes de se tarir. Ces processus, comme l'extrait d'entretien susmentionné le suggère, paraissent même avoir été érigés en mythes. Ces dispositifs participatifs auraient été exemplaires. Ils auraient mené à la rédaction de lois exemplaires. De tels dispositifs n'auraient jamais été reproduits depuis.

Plusieurs affirmations sont ainsi devenues des évidences, qu'il est nécessaire de remettre en question afin de comprendre comment la construction de la démocratie participative environnementale sud-africaine a commencé.

L'absence de référence à des lois passées laisse d'abord à penser que ces lois sont les premières à mettre les questions environnementales à l'agenda sud-africain. Pourtant, nous allons voir que des études d'impact environnemental ont commencé à être entreprises dès les années 1970 en Afrique du Sud, et de premières lois environnementales ont été élaborées dès les années 1980. Nous chercherons ainsi à comprendre dans quelle mesure cela relève d'un intérêt du gouvernement à prendre en compte les questions environnementales et la voix de public, et pourquoi ces études et lois sont advenues.

Les commentaires d'observateurs internes et externes laissent par ailleurs à penser que les dispositifs organisés dans le cadre des lois environnementales auraient été différents, plus participatifs, que dans d'autres domaines. En comparant des documents d'époque en lien à plusieurs lois dans différents domaines législatifs sud-africains, il s'agira à la fois de critiquer la véracité de cette supposition, et d'en saisir les causes, en cherchant à comprendre quelles variables expliqueraient cette spécificité du domaine environnemental sud-africain.

Ce chapitre permettra ainsi d'analyser les raisons de l'avènement de la participation environnementale en Afrique du Sud, en s'intéressant à deux périodes : la fin du régime de l'apartheid, à partir des années 1970 ; l'élaboration des premières lois environnementales de la démocratie dans les années 1990.

## **I Les études d'impact et lois environnementales sous l'apartheid, une première étape dans la construction de la participation environnementale?**

Dans cette première partie du chapitre, nous chercherons à comprendre quelles ont été les premières évolutions dans la prise en compte des questions environnementales sous l'apartheid. Nous étudierons d'abord la nature de ces évolutions, en regardant à la fois en quoi elles ont réellement pu permettre une meilleure prise en compte de l'environnement, et si elles ont permis l'émergence de la participation du public dans ce domaine. Dans un second temps, nous tenterons d'établir les causes de ces premières évolutions.

### **A. Des évolutions qui ne sont pas le signe d'une révolution**

Plusieurs évolutions, à la fois légales et pratiques, ont eu lieu vers la fin du régime de l'apartheid dans le domaine de l'environnement. Alors que le concept d'études d'impact environnemental est apparu aux Etats-Unis en 1970 avec le *National Environmental Policy Act* (NEPA) et qu'elles ont été diffusées de par le monde comme des instruments de politiques environnementales, l'Afrique du Sud fait pour certains figure de retardataire :

“*South Africa had a relatively late entrance to mandatory EIA in 1998*” (Marais, Retief, Sandham et Cilliers, 2014).

Pour d'autres au contraire, l'Afrique du Sud fait partie de ces pays pionniers en la matière :

“*South Africa has a proud history of EIA, dating back to the mid-1970*” (Wood, 1999: 52).

Ces différences de jugement s'expliquent par la différenciation faite entre l'obligation légale de procéder à des études d'impact et la pratique. L'obligation légale n'est arrivée qu'avec le NEMA, la loi environnementale cadre adoptée à l'aube de la démocratie sud-africaine. Quant à la pratique, des fonctionnaires du gouvernement de l'apartheid ont demandé des études d'impact environnementales afin de les aider dans leur décision d'autoriser ou non un développement dès 1971 (Wood, 2003: 85). Cette décision n'est pas restée l'acte de fonctionnaires isolés. Alors que le *South African Committee on Environmental Conservation* est créé en 1972, il devient le *South African Council for the Environment* et publie un rapport en 1976 sur l'identification et l'évaluation des effets de projets de développement sur l'environnement. Les propositions développées par ce rapport ne seront néanmoins ni débattues ni mises en œuvre (Sowman et al., 1995: 49).

Suite à cela, un premier Livre Blanc sur une Politique nationale à propos de la Conservation environnementale est paru en 1980. Après l'examen de ce Livre Blanc par une commission demandée par le Président en 1981, l'*Environmental Conservation Act* (ECA) a été adopté en 1982. Il est ensuite remplacé par l'ECA de 1989.



Un *EIA committee* a été mis en place en 1983, conformément à cette loi, afin d'entamer les recherches sur les possibilités d'adoption d'études d'impact environnemental en Afrique du Sud. Ce comité a conduit à la production d'un *Integrated Environmental Management (IEM) Guideline* en 1989, qui a été révisé en 1992 (Wood, 1999 : 52).

Certains estiment que l'Afrique du Sud a une histoire cruelle en termes de politique environnemental en justifiant l'emploi de ce qualificatif « cruelle » par le fait que :

*“Under apartheid, the protection of fauna and flora received greater importance than the well being of the majority of the country's citizens”* (Rossouw et Wiseman, 2004).

Avec cet argumentaire favorisant la protection de la faune et la flore, les populations désavantagées étaient exclues de zones qui devenaient des zones de conservation. Ces zones de conservation faisaient donc partie de la gamme des instruments d'oppression du régime, qui servaient à la fois à exclure les Noirs et unifier les Blancs autour de cet idéal romantique naturel, comme nous l'avons montré en introduction. Ces zones n'ont pas empêché que dans le reste de l'Afrique du Sud, des dégâts environnementaux considérables se soient propagés, et que le régime de l'apartheid ne poursuive une politique de développement économique incontrôlé qui a exclu toute considération pour l'environnement (Steyn, 2005).

Les caractéristiques du système de l'apartheid, dans le domaine de l'environnement en particulier, étaient les suivantes :

- “ • *a highly centralised system of government;*
- *'tiers' of government, with local government at the bottom and national (central) at the apex;*
- *no oversight or control mechanisms of the political and government system;*
- *lack of legitimacy, accountability and transparency in decision-making; and*
- *racially based discrimination in all service areas of government”* (Rossouw and Wiseman, 2004).

La réalisation de premières études d'impact environnemental sous l'apartheid est-elle une exception au fait que le régime de l'apartheid ne s'intéressait pas à l'environnement ? Le signe d'une première évolution au sein du régime ? Ou bien comme les parcs nationaux, s'agissait-il d'une façade que ne servait qu'à continuer la même politique ?

Pour le savoir, nous allons revenir sur ces premiers études d'impact et les premiers textes environnementaux afin de comprendre dans quelle mesure ils ont permis de redonner une importance aux questions environnementales et de modifier les pratiques établies durant l'apartheid. Nous chercherons ainsi à comprendre si ces premiers documents ont permis de mettre en avant à la fois les questions environnementales, et la participation du public.

Si l'idée même d'une introduction volontaire d'études d'impact environnemental semble être une révolution, il est pourtant important de souligner le fait qu'elles ne semblent pas avoir été les

instruments de cette révolution en Europe, au contraire : « *C'est cette remise en cause de l'étude d'impact comme outil principal de décision qui va impulser, selon Philippe Warin et Stéphane Labranche, la thématique de la concertation du public* » (Nonjon, 2006: 270). Dans les années 1980 en France, les études d'impact environnementales semblaient en effet s'intéresser à des aspects techniques, mais pas sociaux : « *Les débats se focalisent à l'époque sur des aspects très techniques, essentiellement sur des questions de mesure. La question des rapports sociaux en jeu dans les conflits d'environnement est très peu abordée (et encore moins celle de la concertation de la population concernée)* » (id.). C'est la publication de résultats de chercheurs qui aurait permis de faire prendre conscience aux acteurs administratifs de l'importance de l'acceptabilité sociale des projets, ce qui aurait incité ces derniers à se tourner vers la consultation du public<sup>22</sup>.

### **1. Un faible recours à la participation du public pour les premières études d'impact environnemental sud-africaines**

Les recherches menées en Afrique du Sud semblent confirmer que ces premières études d'impact environnemental, menées de manière volontaire, n'ont pas non plus contribué à révolutionner les pratiques.

Une équipe de chercheurs s'est attelée à l'examen des premières études réalisées de par l'Afrique du Sud (Mafune, McLean, Rodkin et Hill, 1997). Au terme de ce parcours, vingt-huit études d'impact environnemental ont été récoltées entre 1971 et 1986. Cette équipe a ensuite cherché à comprendre si ces vingt-huit études répondaient aux critères ayant été identifiés en 1992 (par le second *IEM report*) comme clés pour une gestion intégrée de l'environnement réussie. Ils ont donc évalué ces études selon quatre critères :

*"I&AP involvement; the coverage of social factors; consideration of alternatives; and mitigation and monitoring"* (Mafune et al., 1997).

Avant d'en venir à l'évaluation, quelques caractéristiques de ces premières études d'impact environnemental méritent d'être soulignées. La majorité de ces études a été réalisée dans les années 1980, une seulement ayant été rédigée avant 1975. Par ailleurs, quatre cinquièmes de ces études ont été préparées par des consultants, issus du secteur privé. Les quatre cinquièmes des demandes de développements qui ont engendré ces premières études d'impact sont issues des quatre secteurs suivants : plans de gestion de l'eau, propositions de mines, développements de routes et développements en zone côtière. A noter que ces derniers, développements en zone côtière, constituent le premier de ces quatre secteurs, avec près de trente pour cent des vingt-huit études s'y rattachant.

---

<sup>22</sup> Cette hypothèse est citée dans Nonjon, 2006, en s'appuyant sur les travaux de : Warin, P., et Labranche, S. (2003). La concertation du public construite par la recherche. Une étude rétrospective des productions scientifiques. *CERAT, Working Paper n°1*, 5 ; et sur ceux de : Fourniau, J.-M. (2003). Aide à la décision, démocratisation de la vie publique ou nouvelle scène d'action collective? Les regards de la recherche sur le débat public. *Concertation, décision et environnement. Regards Croisés*, 2, 39-62.

Ceci laisse donc à penser que cet intérêt pour la gestion des côtes décelé via les louanges dédiées à l'ICMA en 2008 aurait donc été présent dès l'apartheid. Quant aux résultats, les quatre cinquièmes de ces études ne font aucune mention d'un processus participatif qui aurait été organisé au cours de leur élaboration. Le cinquième restant décrit des dispositifs participatifs qui semblent bien loin de répondre à l'idéal d'un processus de participation continue, pourtant nécessaire selon ces chercheurs. La couverture des facteurs sociaux est quant à elle difficile à évaluer. La participation du public n'ayant pas été adéquate, il est en effet difficile de savoir dans quelle mesure les solutions proposées afin d'atténuer les impacts sociaux paraissent adéquates. Plus de la moitié en revanche de ces premières études d'impact étudie la possibilité d'un site alternatif. Afin d'expliquer pourquoi ce résultat a surpassé leurs attentes, l'équipe de chercheurs émet l'hypothèse que ces premières études se sont concentrées plus sur des aspects techniques que participatifs. Enfin, lorsque des solutions alternatives sont proposées, il s'avère que ces solutions chercheraient bien plus souvent à prévenir des problèmes biophysiques que sociaux. En conclusion, les auteurs indiquent que la domination de ce processus par les autorités est bien révélatrice de l'approche développementaliste « top-down » du gouvernement sud-africain de l'époque. Ils résument ainsi leurs résultats :

*“In conclusion, it appears that a technical approach dominated the early practice of EA<sup>23</sup> in South Africa, to the near exclusion of a participatory perspective. None of the studies reviewed satisfied the IEM principles requiring a continuous, and representative process of I&AP participation in planning and decision-making”* (Mafune et al, 1997).

Les premières études d'impact environnemental en Afrique du Sud semblent ainsi bien avoir connu des travers semblables aux premières études réalisées en France.

## **2. La première loi environnementale générale laisse très peu de place au public**

En parallèle de ces premières études d'impact a donc été développée la loi sur la conservation environnementale, l'ECA, 1982. Cette première loi ne remporte pas les suffrages des observateurs : alors que Steyn (2005) la qualifie de faible tentative, Sowman et al. (1995) remarquent que :

*“Despite its all-embracing title, this legislation was mainly concerned with the coordination of environmental matters and contained limited provisions to regulate activities and decisions harmful to the environment”*.

L'ECA de 1989 est en revanche considéré comme un tournant de l'histoire environnementale sud-africaine :

*“(…) the first proper piece of general environmental legislation passed in the country only followed in 1989 with the passing of the Environment Conservation Act (no 73). This act constituted a major milestone in the development of South African environmental law in that it provided, for the first time, for the effective protection and controlled utilisation of the South African environment”* (Steyn, 2005).

---

<sup>23</sup> La pratique étant volontaire à l'époque, le terme désignant les études d'impact environnemental n'était pas arrêté. Ici les auteurs utilisent celui de rapports d' « étude environnemental » (*Environmental Assessment*, EA).

En préambule de cette loi est en effet inscrite la phrase suivante :

*“To provide for the effective protection and controlled utilization of the environment and for matters incidental thereto”<sup>24</sup>.*

Un fonctionnaire travaillant pour le Ministère de l’environnement durant l’apartheid, et à l’heure actuelle dans le secteur privé, nous confie aujourd’hui encore préférer cette loi, l’ECA, au NEMA :

*“I personally think that Environmental Conservation Act was a very good Act, and the reason why it was such a good Act, why it worked well, is that it was a very unsophisticated, simple Act (...) We started writing NEMA, which is an extremely liberal... If we could implement it, it would probably be great, but it’s unimplementable. It’s just too complicated”* (entretien n°95).

Le fait que cette loi soit « simple », et qu’elle soit formulée en des termes larges est en effet considéré comme un atout puisqu’elle permettrait une flexibilité suffisante pour la formulation d’une politique environnementale générale (Sowman et al, 1995 : 52).

L’examen de cette loi révèle qu’il s’agit en fait plus d’un guide entourant les pratiques d’alors et pour l’établissement d’une loi future que d’un changement immédiat dans la façon de considérer et de traiter les questions environnementales. Ce guide ne laisse qu’une place tout à fait minoritaire à la participation, comme nous allons le voir grâce à l’étude de principes contenus dans différentes parties de cette loi.

Dans cette courte loi<sup>25</sup>, contenant huit parties, le « contrôle des activités susceptibles d’avoir un effet néfaste sur l’environnement » constitue la cinquième partie. La troisième partie concerne la protection de l’environnement naturel. Il y est notamment inscrit qu’une autorité compétente peut déclarer une zone qu’elle a délimitée comme environnement naturel protégé, ou encore exclure un espace de cette zone. Une telle déclaration ne peut se faire qu’après consultation avec les propriétaires, et détenteurs de « droits réels » au sein de la zone délimitée. La loi précise comment passer l’annonce qui doit informer ces personnes de l’intention de l’autorité, ce qui constitue une obligation légale, et inviter ces personnes à faire part de leurs réclamations dans les trente jours suivant l’annonce. On peut ainsi noter que cette tentative d’invitation à la participation est très limitée, aussi bien au regard des personnes concernées que des contributions qu’elles peuvent apporter. Il n’est pas non plus indiqué si, ni comment, les autorités devraient prendre en compte ces déclarations. Des comités de gestion consultatifs peuvent être établis par une autorité compétente pour ces différentes zones, qui en détermine la composition. Les membres de ce comité doivent représenter divers intérêts, notamment ceux des usagers de cette zone. Les membres d’un comité qui ne sont pas des représentants de l’Etat peuvent être payés. Là encore, aucune indication n’est cependant donnée quant à la façon de prendre en considération les recommandations d’un tel comité.

---

<sup>24</sup> State President. (1989). Environment Conservation Act. *Statutes of the Republic of South Africa-Land*, 73(35), 1479-1513.

<sup>25</sup> Id.

Si ces deux exemples semblent ne préconiser qu'une forme très embryonnaire de participation, les principes contenus dans la cinquième partie laissent à cette participation une place encore amoindrie.

Le Ministre de l'environnement<sup>26</sup> peut définir une liste d'activités qui, selon lui, seraient susceptibles d'avoir un impact néfaste sur l'environnement. Le Ministre doit consulter, avant de définir une telle liste, seules trois catégories des personnes : les différents Ministres concernés par les activités proposées ; le Ministre du budget ; l'autorité compétente de la province concernée. A aucun moment donc il n'est recommandé que des membres du public ne soient consultés pour la définition de cette liste. Le recours à aucun expert n'est indiqué, ni aucune façon de déterminer la nocivité potentielle d'une activité décrite. La définition d'une telle liste d'activités semblerait donc tout à fait arbitraire, rien dans cette loi ne préconisant qu'elle ne soit établie selon des bases scientifiques.

Une fois une telle liste publiée, il ne serait pas possible de procéder à une activité figurant dans la liste sans obtenir l'autorisation du Ministre ou d'une autorité compétente. Il est obligatoire qu'une telle autorisation ne soit délivrée qu'après avoir considéré des rapports concernant l'impact de l'activité proposée et de son alternative sur l'environnement. Après avoir considéré de tels rapports :

*“The Minister or the competent authority, or a local authority or officer referred to in subsection (1) may at his or its discretion refuse or grant the authorization for the proposed activity on such conditions, if any, as he or it may deem necessary”<sup>27</sup>.*

Ainsi dans cette section, si les études d'impact environnemental deviennent obligatoires, bien qu'à l'époque sans objet puisqu'une liste d'activités n'a pas encore été définie, la participation du public à ces études n'est mentionnée à aucun moment. Et si l'autorité compétente se doit de considérer de telles études, rien ne l'oblige donc à prendre une décision allant dans le sens de ce qui y est préconisé.

### **3. La prise en charge des études d'impact par des fonctionnaires peu habitués à consulter le public**

En marge de cette loi, d'autres développements légaux qui auraient pu la rendre applicable n'ont pas réussi à voir le jour.

Aucune loi ne viendra en effet sous l'apartheid préciser les activités néfastes pour l'environnement. Les nouveaux pouvoirs accordés par l'ECA de 1989 au Ministre, salués par les observateurs parce qu'ils auraient pu lui permettre de s'opposer à certains développements ainsi qu'à l'exploitation de ressources potentiellement dangereuse pour l'Homme et l'environnement, n'ont en effet pas été exploités :

---

<sup>26</sup> L'environnement apparaît au sein des ministères sud-africains en 1973. Il est alors couplé avec la planification jusqu'en 1979. A partir de 1980, et jusqu'en 1993, le ministère de l'environnement est soit indépendant, soit couplé avec l'eau, l'agroforesterie ou les affaires intérieures (en 1992).

<sup>27</sup> State President. (1989). Environment Conservation Act. *Statutes of the Republic of South Africa-Land*, 73(35), 1479-1513.

*“Unfortunately, neither of the two environment affairs ministers that served up till 1994 in the apartheid cabinet used these expanded powers, nor did they take the important step of making environmental impact assessments compulsory” (Steyn, 2005).*

Par ailleurs, en ce qui concerne la gestion des côtes, plusieurs propositions ont été faites, par des chercheurs et fonctionnaires, pour développer des études d’impact environnemental spécifiques pour des projet de développement en zone côtière. Ces propositions n’auraient été ni débattues ni adoptées (Sowman et al., 1995). Des réglementations côtières ont pourtant vu le jour en 1986, demandant un permis pour les nouvelles propositions de développement situées dans la limite de mille mètres à partir du niveau des hautes eaux. Mais ces réglementations ont été retirées peu de temps après avoir été introduites (Glavovic, 2006: 891). Les pratiques auraient ainsi peu changé dans la zone côtière suite à cet échec :

*“Inappropriate coastal development continued to occur, and concern about the resultant problems intensified” (id.).*

De manière générale, la façon dont les lois ont été rédigées sous l’apartheid est ainsi résumée par l’une des personnes que nous avons interrogées, fonctionnaire au Ministère national de l’environnement depuis la fin de l’apartheid, au sein de l’unité en charge de la gestion des côtes :

*“Up till that stage (ndlr : the first democratic elections), policies were done like in a little dark room, without any participation really” (entretien n°19).*

La pratique de demande, puis rédaction, d’études d’impact environnemental de manière volontaire s’est ainsi poursuivie en l’absence d’un cadre légal clairement défini. Afin de mieux comprendre cette pratique, un fonctionnaire qui travaillait pour le Ministère de l’environnement sous l’apartheid (il travaille désormais dans le secteur privé) nous explique la façon dont étaient gérées les demandes d’autorisations environnementales :

*“We did applications for mines, roads, a list of things. Not a very long list, we were only 4 officials in the national department. We used to travel the whole country. And we were 2 juniors, we were not allowed to fly, we had to take the train (...) And the worse thing is between the 4 of us we managed to do about 50 applications a month, at times (...) We didn’t have words like capacity, or things like that. We just did it” (entretien n°95).*

En plus d’une charge de travail conséquente, ces employés du Ministère de l’environnement auraient introduits une nouvelle façon de travailler, dont il reparle avec nostalgie :

*“Why don’t you form a committee, between the departments? So we suggested it, and the committee of 7 was formed. And we met every second Friday. And the guys from the 7 departments wrote one comment. And it made so much sense! And the Minister of planning said ok, if it lags I think it was for more than 2 weeks, I make the decision. And no official wanted the Minister to make a decision. So sometimes we stayed until Saturday morning in order to get to... an agreement. And that worked very well. These days they don’t do that type of things because they don’t trust anybody, don’t trust each other, fraud, corruption and stuff. But that committee of 7... worked so well!” (entretien n°95).*



L'existence de ce comité a été confirmée par un autre interviewé, fonctionnaire du Ministère de l'environnement depuis les dernières années de l'apartheid, encore en poste à l'heure actuelle. Si le chiffre de six ou sept ministères importe peu, la différence de jugement qu'il porte sur ce comité est en revanche intéressante :

*"In the previous government, a lot of things was just decided. We can't say it was just decided, there was a committee, a committee of 6, which comprises of the most powerful departments, like Water Affairs, Defense and Constitutional development or something like that, a few of them. Planning, there was the national Planning department. They did planning, upfront, for many years, you know. And they did not public participate the thing very thoroughly (...)"* (entretien n°3).

L'absence de participation du public à leurs décisions n'est pas niée par l'ancien fonctionnaire :

*"In the 90s, on the old government, we didn't really have an environmental law but we had a very good planning law. To an extent it worked well, because this is the line, you can't build over that side of the line, it was like very clear cut. Whereas later on, decisions with this public participation thing is coming in"* (entretien n°95).

Si ces entretiens confirment l'absence de prise en compte de participation du public pour prendre des décisions environnementales, ils soulignent également la naissance d'un dialogue interministériel pour prendre ces décisions. Un dialogue qui semble plus se faire dans une optique carriériste, afin de montrer à son chef que l'on est capable de prendre une décision, que par volonté de faire progresser l'intégration des questions environnementales. Le travail supposément abattu par ces fonctionnaires souligne également le fait qu'il paraît difficile avec autant de dossiers à traiter en même temps de bâtir des décisions à partir de bases scientifiques solides et vérifiées.

Au vu de ces différents éléments, ni l'introduction de la pratique de l'étude d'impact environnemental, ni des lois qui ont commencé à l'encadrer sous l'apartheid, ne semblent avoir permis une révolution des pratiques des autorités dans le domaine de l'environnement. La décision reste centralisée, arbitraire et prise sans consultation du public. Si la révolution n'est pas là, les quelques évolutions déjà décelées vont être à la base de nouvelles réformes. En effet, durant les dernières années de ce régime est paru le rapport sur l'IEM (*Integrated Environmental Management*), d'abord en 1989 puis en 1992. La participation du public est présente à plusieurs étapes de la procédure proposée afin d'évaluer les impacts environnementaux (Sowman et al., 1995 : 55). Cette procédure ne constituerait pas seulement un guide pour le futur, elle aurait déjà été mise en pratique depuis quelques années :

*"Although the refined IEM proposals were only published in June 1992, the general philosophy underpinning IEM and the guiding principles and procedures have been adopted by many South African professionals, authorities, and political groups. The inclusion of the IEM proposals in the environmental policy of the African National Congress, as well as in policy statements of various government departments and NGOs is indicative of widespread support of the approach"*

(Sowman et al., 1995: 63).



Le cas présenté comme l'étude d'impact environnemental pour laquelle la participation du public aurait été la plus importante sous l'apartheid est celui réalisé pour le développement d'une mine de titane sur les côtes est de Saint-Lucia au début des années 1990. L'encadré n°1 raconte l'histoire de la participation du public à cette étude d'impact, en essayant d'en comprendre les origines, et montrant en quoi ce cas fut à l'origine de nouvelles pratiques.

### **Encadré n°1 : La bataille de « David contre Goliath »<sup>28</sup> à Saint Lucia**

Aujourd'hui encore, la presse continue de faire référence à ce combat d'environnementalistes contre le développement d'une mine à Saint-Lucia. S'il a tant marqué les esprits, c'est parce que :

*"The environmental impact assessment (EIA) on the effects of the proposed mining on the Eastern Shores of Lake Saint Lucia was arguably the largest and most transparent yet undertaken on the African continent"* (Kruger et al., 2007: 23).

L'EIA, débuté en 1991, a été achevé en 1993.

Cette étude d'impact fait partie de celles qui ont été lancées à la suite d'une controverse publique. L'un des fonctionnaires qui en a eu la charge souligne que la demande de telles études restait une exception :

*"Because the Department had the right to ask information from the applicant. They didn't exercise it very often, but they could"* (entretien n°95).

L'étude en question a été réalisée par un organisme de recherches sud-africain. Elle s'étalait sur quatre volumes pour un total de 3 349 pages de texte (Weaver et al., 1996). Pour ce fonctionnaire, le caractère massif de ce document, dont les conclusions ont été favorables à la mine, n'était qu'un moyen de dissimuler le biais de ces rédacteurs :

*"In the end, the consultants sat in the mining people's office writing this report. Everything in this report was approved by them first. We were very upset about that. (...) This thing is like a*

*monster! (...) Can't really evaluate with that"* (entretien n°95).

La véracité des conclusions de ce rapport a également été mise en doute par une délégation internationale Ramsar<sup>29</sup>, qui estimait que les dunes, une fois la mine refermée, ne pourraient être restaurées. Ce rapport de Ramsar n'était néanmoins pas légalement contraignant pour le gouvernement sud-africain. Le combat avait été engagé par la *Wildlife and Environment Society of South Africa* (WESSA) incarné par un de ses membres : André Zaloumis, qui aurait été à l'origine de l'intervention de cette délégation. La composition de WESSA et ses objectifs sont typiques des organisations environnementales sous l'apartheid :

*« Deux ONG sud-africaines représentent l'approche du développement durable: l'Endangered Wildlife Trust (EWT) et la Wildlife and Environment Society of South Africa (WESSA). Les deux sont socialement assez peu représentatives, comportant une majorité de membres blancs issus de la classe moyenne et principalement préoccupés par la préservation de la biodiversité »* (Cock, 2008 : 62).

Cette bataille menée par WESSA fera ainsi partie des « victoires remarquables » obtenues par cette association, une bataille qui a constitué l'« une des plus grandes actions

<sup>28</sup> D'après l'un des titres de la presse de l'époque. Ce récit s'appuiera sur les coupures de presse de l'époque rassemblées par la *Wilderness Foundation*, consultées sur place le 21/09/15 (a).

<sup>29</sup> La convention Ramsar, adoptée en 1971, a pour mission la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides par des actions locales, régionales et nationales et par la coopération internationale, en tant que contribution à la réalisation du développement durable dans le monde entier. Dans le cadre de cette convention, des organes consultatifs viennent en appui au comité permanent. D'après le site de la convention : <http://www.ramsar.org/fr/a-propos/la-convention-de-ramsar-et-sa-mission> [03/04/2017].

*environnementales jamais menée en Afrique du Sud* » (Cock, 2008 : 63).

Les fonctionnaires en charge de la conservation au sein de la province du Natal étaient également opposés à cette mine. D'autres organisations environnementales se sont jointes au combat, tout comme des élus de partis de l'apartheid, notamment le *Democratic Party* et le *Conservation Party*. Ce débat a alors pris une ampleur nationale, avec 1 155 articles de presse publiés pendant ces trois ans (Weaver et al., 1996).

Les commentaires du public sur ce rapport ont totalement dépassé ce à quoi les fonctionnaires s'attendaient :

*"The public participation process went out of hand (...) We almost got caught out completely with this mining application. Nobody expected that"* (entretien n°95).

Suite à cela, ce fonctionnaire explique que son équipe aurait réalisé un premier plan de gestion de l'environnement (EMF), un document simple, pour mieux comprendre la localisation des minéraux dans la zone. Un comité, le *Government's Chief Advisory Body on Environmental Issues*, a ainsi pris la charge du dossier, et organisé des auditions.

Si ce processus participatif a largement été salué par la presse, reste qu'il a largement favorisé l'écoute de certains groupes, au détriment d'autres :

*"Yet this participation was inadequate in that not all interest groups, especially local disadvantaged communities, participated effectively, or at all"* (Kruger et al., 1997 : 32).

Si les groupes avantagés ont été entendus, cela n'a pas été le cas des groupes désavantagés, qui selon la presse étaient largement favorables à la mine dans l'attente de ses retombées économiques. L'étude d'impact environnemental la plus transparente de l'époque a donc été menée sans la participation des groupes désavantagés par le régime.

Le comité a finalement tranché en décembre 1993 contre la mine. Les raisons de cette décision seraient les suivantes :

*"I think the fact that they got the most amazing publicity. Some of it was negative, but they managed to put the debate on the national agenda, using the fact that it was a World Heritage Site that they were on about. And it involved not just national but international players. That I think is what actually made it happen"* (entretien n°89)<sup>30</sup>.

La presse de l'époque donne cependant une autre version :

*"The panel found that the biggest problem with mining was that it was only scheduled to begin in 7 years' time. Thus for the next 7 years the community would receive no benefit from mining"* (a).

L'attente de retombées importantes de l'éco-tourisme est également souvent citée comme facteur explicatif (entretien n°66). Quelles que soient les raisons qui ont poussé ce comité à ne pas autoriser la mine, il faut donc noter que David avait un avantage : il était de la même « race » que Goliath.

Le combat ne s'acheva pour autant pas à la décision du comité en décembre 1993. En 1997, le Président Zuma, à l'époque Ministre des affaires économiques et du tourisme au sein de la province du Kwazulu-Natal, indiquait qu'une mine apporterait des bénéfices économiques énormes, et qu'il ne fallait pas fermer la porte à cette option. Les environnementalistes ont ainsi dû céder du terrain face au nouveau gouvernement, en acceptant la construction d'hôtels et de logements haut de gamme au sein du parc, afin d'accroître les bénéfices (entretien n°89). Le site fut ainsi déclaré *World Heritage Site* (WHS). Pourtant, aujourd'hui encore, les rumeurs du développement imminent d'une mine dans une partie du site qui serait exclu du WHS courent toujours (entretiens n°66 et 84).

---

<sup>30</sup> L'implication des groupes internationaux est également pointée comme facteur explicatif par les entretiens n°87 et 88, le dévouement d'environnementalistes sud-africains par l'entretien n°91.

Par ailleurs, à l'heure actuelle, un nouveau combat vient de naître dans la même province, au sujet de la proposition d'une mine à Fuleni. Les « old people » qui avaient mené ce combat à Saint-Lucia seraient de retour pour épauler

cette nouvelle bataille (entretien n°88). Nous y reviendrons dans la suite de notre thèse (chapitre 3).

Avant de chercher à comprendre comment les guides sur la gestion intégrée de l'environnement de 1989 et 1992 ont influencé la définition de la politique environnementale de la nouvelle démocratie sud-africaine, il est important de comprendre quelles sont les causes de ces premières évolutions décelées sous l'apartheid. Il s'agira ensuite de comprendre si ces mêmes causes ont également influencé les nouvelles lois, ou si d'autres sont apparues.

## **B. Les causes de ces premières évolutions**

Si le régime de l'apartheid ne s'intéressait guère aux questions environnementales, pourquoi certains fonctionnaires ont-ils décidé de procéder volontairement à des études d'impact environnemental ? Si la participation du public ne fait guère partie des premières études réalisées, elle leur a été progressivement ajoutée dans les dernières années du régime. Ce premier intérêt pour la participation, aussi limité qu'il put être, mérite d'être interrogé.

Nous chercherons ainsi dans cette sous-partie à comprendre les causes de ces premières évolutions qui ont vu le jour sous le gouvernement de l'apartheid.

L'influence de l'arène internationale, l'ouverture du champ politique ainsi que la pression de la société civile sont les trois éléments qui sont apparus comme ayant joué un rôle dans ces premières évolutions.

### **1. Une influence de l'international qui ne peut être négligée**

L'influence de l'arène internationale semble à la fois une évidence et en contradiction avec le régime de l'apartheid. Le fait que la première étude d'impact environnemental retrouvée en Afrique du Sud date de 1971, soit un an après le NEPA américain, puis que le nombre de ces études augmente progressivement par la suite laisse à penser que la pratique sud-africaine a été directement inspirée de l'exemple américain. En revanche, l'isolement de l'Afrique du Sud, à cause du régime de l'apartheid, de et par la scène internationale, semble rendre toute circulation de principes internationaux difficilement concevable.

Cet isolement international est bien prouvé, et le domaine environnemental n'y fait pas exception. Le gouvernement sud-africain n'a en effet pas été invité à plusieurs sommets qui ont marqué l'histoire

environnementale à l'échelle internationale. Il n'a par exemple pas été invité au premier Sommet de la Terre en 1972, ni au second en 1992, n'a pas non plus été invité à devenir membre du Conseil de gestion du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et n'a commencé à y jouer un rôle actif qu'à partir de 1994 avec le nouveau gouvernement démocratique (Steyn, 2005). Des délégations de l'ANC et du *Pan Africanist Congress* (PAC) auraient en revanche été invitées au Sommet de la Terre de Rio de Janeiro (1992), ceci dans le but de renforcer l'idée du manque de légitimité du gouvernement de l'apartheid (id.). A cause de cet isolement, le gouvernement de l'apartheid aurait été incapable d'identifier des changements de paradigmes majeurs dans le domaine de l'environnement, et serait en particulier passé à côté du développement durable :

*“The fact that South Africa's country report submitted to UNCED failed to integrate environmental and development issues reflects the limited understanding within environment-related governmental structures of sustainable development, and this remained the case until the first democratic elections of April 1994 brought the African National Congress to power (...)”* (Steyn, 2005).

Néanmoins, les chercheurs et praticiens semblent convaincus de cette influence directe des Etats-Unis sur la pratique d'étude d'impact<sup>31</sup>. Plus qu'une conviction, l'étude des premiers EIAs réalisés de manière volontaire en Afrique du Sud montre que :

*“Much of the early practice of EA (ndlr : Environmental Assessment) was informed by the United States National Environmental Policy (NEPA), signed in the 1st of January 1970”* (Mafune et al., 1997 : 199).

Le fait que le gouvernement de l'époque n'ait pas été invité aux sommets internationaux n'aurait donc pas empêché que les Sud-Africains ne soient au courant, ou désireux d'importer, la révolution qui était en train de naître aux Etats-Unis dans le domaine de l'environnement via l'introduction de ces études d'impact.

Cependant, cette relégation du gouvernement à l'arrière-plan de la scène internationale aurait bien eu un impact, sur la façon d'importer ce concept, et en particulier sur le fait qu'il n'ait été adopté au début que de manière volontaire :

*“According to Rabie (1986), opposition to NEPA in some countries, including South Africa, resulted in the view that voluntary adherence to a code of practice, guidelines or policy statement was more appropriate”* (Mafune et al., 1997 : 199).

L'absence de réglementations, ou lois, encadrant efficacement cette nouvelle pratique des études d'impact serait donc due à la volonté du régime de montrer son opposition officielle au NEPA, puisque les Etats-Unis boycottaient déjà ce régime.

---

<sup>31</sup> L'article de Sowman et al. (1995), retraçant l'histoire de l'IEM en Afrique du Sud, commence par la mention du NEMA, qui aurait été reconnu comme l'événement marquant l'entrée de l'EIA dans l'histoire et ayant par la suite été repris par les pays développés aussi bien qu'en développement.

En sus du fait qu'une l'adoption de lois semblait inappropriée, des débats en Afrique du Sud ont mené à la conclusion suivante :

*“ by proponents of EIA that the direct transfer of United States and European models to South Africa would not be appropriate”* (Sowman et al., 1995).

Après avoir refusé à la pratique qui se développait une reconnaissance officielle parce que cet instrument était issu des Etats-Unis, les Sud-Africains ont décidé qu'une importation directe du concept, sans modification, n'était pas convenable. Il s'agit là d'une autre manière de montrer son opposition aux Etats-Unis. Nous verrons plus tard que la volonté de réaliser plus seulement des études d'impact mais également des plans de gestion de l'environnement (EMF) fait partie des conséquences de cette volonté de différenciation.

La scène internationale a également eu un impact plus direct, via des événements qui ont poussé le gouvernement sud-africain à prendre en compte les questions internationales, en particulier le troisième Congrès Mondial de la Nature :

*“At the third World Wilderness Congress held in Findhorn, Scotland in 1983, the following resolution was passed: ‘That the South African Council for the Environment be requested to recommend to the Minister of Environment Affairs that legislation be introduced as a matter of urgency providing for: (...) the furnishment (...) of environmental impact statements in respect of any regulations or development projects directed at or liable to have a substantial influence on the environment’ (...)”* (Sowman et al., 1995: 50).

Afin de mieux comprendre cette injonction au régime de l'apartheid, il est important de revenir l'histoire de ce Congrès Mondial de la Nature. D'après le site internet retraçant l'histoire de ce congrès<sup>32</sup>, des Sud-Africains en sont à l'origine. Le fondateur de la *Wild Foundation*, Dr Ian Player et son mentor zoulou Magqubu Ntombela<sup>33</sup>, auraient eu l'idée d'un grand rassemblement, et c'est ainsi qu'en 1977 aurait eu lieu le premier Congrès Mondial de la Nature en Afrique du Sud, malgré l'interdiction d'individus de races différentes de se rassembler en un même endroit. Les Sud-Africains auraient ainsi permis d'introduire sur la scène internationale le concept de “wilderness” comme étant primordial, la protection de la nature sauvage étant présentée comme nécessaire au bien-être et à la santé mentale de l'humain. Les Australiens auraient salué ce congrès et l'ont accueilli dans leur pays pour une seconde édition. Le fait que cette injonction ait eu un impact sur les décisions gouvernementales n'est néanmoins pas prouvé, puisque la création en 1983 du conseil de l'environnement était prévue par la première version de l'ECA, en 1982.

Cette histoire est intéressante, puisqu'elle suggère au moins deux raisons pour lesquelles le gouvernement de l'apartheid aurait progressivement succombé aux études d'impact environnemental :

---

<sup>32</sup> <http://www.wild.org/wild-congress/> [23/06/2016].

<sup>33</sup> L'ordre dans lequel ces deux personnages sont cités est repris du site internet. On peut déjà y déceler la volonté de mettre en avant M. Player, qui lui est afrikaaner, plutôt que M. Ntombela, le premier étant considéré aujourd'hui comme un héros et pionnier du mouvement environnemental sud-africain.

parce qu'il souhaitait redorer son image sur la scène internationale, ou parce que certaines organisations de la société civile sud-africaine, via le sommet qu'il a contribué à créer, le demandait. Il s'agit ainsi de comprendre si la vision d'une transition inéluctable a joué un rôle dans l'adoption progressive de ce concept, et si ces études d'impact environnemental sont le résultat d'une demande de la population sud-africaine. Dans ce cas, il sera également important de regarder qui au sein de la société sud-africaine les souhaitait.

## **2. Une ouverture participative dans le domaine de l'environnement en vue de la transition**

Plusieurs auteurs ont regroupé les raisons qui auraient mené à la rédaction des rapports sur la gestion intégrée de l'environnement pour le compte du Ministère de l'environnement. Wood (2003) en fait ainsi la synthèse :

*“Sowman et al. (1995) and Fuggle (1996) indicate that there were several factors which determined the form of South Africa's IEM system, which was developed in considerable isolation from contemporary international thinking on EIA:*

- *The need to promote economic growth and development to meet the basic needs of the majority of the population.*
- *The lack of large cadre of environmental experts.*
- *The failure of apartheid-imposed technocratic planning and decision-making.*
- *The need for inclusive participatory democracy and empowerment in environmental decisions to counter secretive, non-democratic and highly authoritative traditions, a vocal environmentally concerned middle class and low levels of literacy”*

Ces différents facteurs, qu'il s'agisse de la nécessité d'un développement pouvant subvenir aux besoins de la majorité, et non plus de la minorité, de la population, ou encore de l'échec de la planification du gouvernement de l'apartheid, montrent bien que nous sommes ici en présence d'un système qui a été élaboré alors que ses auteurs étaient conscients que le régime de l'apartheid était obsolète, si ce n'est déjà obsolète.

Il faut cependant rappeler que ce rapport sur la gestion intégrée de l'environnement a été commandité par le gouvernement même de l'apartheid, et publié par le Ministère de l'environnement de l'époque. Pour comprendre comment ce gouvernement a pu cautionner une telle approche, il faut se souvenir que le Président de Klerk, qui a reçu le prix Nobel de la paix avec le Président Mandela en 1993, était au pouvoir depuis 1989. Dans un sens, la transition était déjà en marche :

*“However, recent political developments in South Africa, in particular the activities of the mass democratic movement and more recently, President De Klerk's historic speech in February 1990, represented a decision from the white minority government to move away from authoritarian rule to a more democratic, non-racial, and participatory system of government (Ramphela 1991)”*



(Sowman et al., 1995).

Cette volonté d'ouverture à la participation aurait ainsi trouvé un débouché dans la promotion de la participation du public dans le domaine environnemental, via la promotion d'un système participatif pour la gestion intégrée de l'environnement.

Reste désormais à comprendre pourquoi cette ouverture a eu lieu dans le domaine de l'environnement, alors que ce ne fut pas le cas dans tous les domaines. Par ailleurs, cette volonté d'ouverture, due à la vision d'une transition inéluctable vers la démocratie, n'explique que la promotion de la participation environnementale dans les dernières années du régime de l'apartheid. Il n'explique en revanche pas pourquoi, dès les années 1970, des fonctionnaires se sont saisis des études d'impact environnemental. La section suivante montrera que la réponse à ces deux questions, sur l'ouverture à la participation dans le domaine environnemental comme sur le recours précoce aux études d'impact, est à chercher du côté d'acteurs sociaux sud-africains.

### **3. La mobilisation de Sud-Africains avantagés comme moteur de l'importation des études d'impact environnemental**

Les chercheurs qui ont rassemblé les premières études d'impact environnemental sud-africaines pour en faire l'analyse ont également étudié les raisons de la décision de demander une telle étude :

*"Twelve of the 28 EA (environmental assessment) reports, representing 43% of the studies, were initiated as a result of public controversy"* (Mafune et al., 1997 : 204).

Une communication écrite avec l'un des auteurs de ce papier (échange de courriels n°2) révèle que les différents chercheurs ont, par inférence, essayé de comprendre pourquoi ces études d'impact avaient été entreprises sans obligation légale. La seule raison qui ait été trouvée est cette pression du public, qui a donc pu être prouvée comme étant le facteur initiateur de presque la moitié des premières études récoltées.

De manière générale, c'est bien la pression du public, due à la diffusion de la prise de conscience des problèmes environnementaux, qui a mené des Sud-Africains à demander que les données environnementales soient explicitement prises en considération dans le processus de décision, et a poussé les fonctionnaires à entreprendre volontairement des études d'impact.

Cette pression du public est évidente dans le cas de Saint-Lucia, où des organisations environnementales sud-africaines ont réussi à faire en sorte que ce cas soit discuté à l'échelle nationale. Cependant, dans ce cas, il est évident également que c'est une partie bien spécifique de la population sud-africaine qui s'est principalement mobilisée contre le développement de cette mine, et pour la proclamation du site comme Patrimoine mondial, regroupant principalement des personnes avantagées par le régime de l'apartheid.



Loin d'avoir été un cas isolé, la mobilisation environnementale semble bien sous l'apartheid avoir été l'apanage de ce groupe privilégié :

*“Up till the establishment of Earthlife Africa in 1988, the South African environmental movement was characterised by its a-political and conservation-focused nature in which very good relations between the vast majority of the ENGOs and the government were in the order of the day (Cock 1991; Steyn and Wessels 2000)” (Steyn, 2005).*

Cette situation fait sens étant donnée l'éducation spartiate que recevaient les groupes désavantagés sous l'apartheid, qui a certainement freiné leur prise de conscience environnementale, et le fait que ces groupes désavantagés à l'époque se mobilisaient pour d'autres causes. Le manque de soutien de populations désavantagées au développement des études d'impact environnemental a ainsi été noté à plusieurs reprises :

*“Another important factor constraining the development of an environmental policy and enabling procedures in South Africa has been the lack of popular support afforded environmental issues. This is understandable in light of past political policies and practices that effectively alienated black people from their traditional role as guardians of the land and engendered a negative attitude toward environmental issues” (Sowman et al., 1995).*

La nature apolitique du mouvement environnemental sud-africain expliquerait également pourquoi le gouvernement aurait été lent à suivre les tendances internationales qui se dégageaient dans ce domaine (Steyn, 2005). On comprend en effet que pour gérer les demandes de groupes qui ont de très bonnes relations avec le gouvernement, le choix d'un accord pratique, via la production volontaire d'études d'impact, soit moins coûteux que la mise en place d'un accord réglementaire.

Ainsi on peut également comprendre qu'il ait été plus facile pour le gouvernement autoritaire et raciste de l'apartheid de permettre quelques évolutions au sujet des questions environnementales étant donnée la situation dans ce domaine. Rappelons à ce stade l'hypothèse que Giugni avait faite afin d'expliquer pourquoi il aurait été plus facile pour les gouvernements européens et états-unien de faire des concessions dans le domaine de l'environnement : *« le mouvement écologiste se trouve dans la position la plus favorable, du moins théoriquement, car il implique des enjeux de politique interne qui, de surcroît, n'ont souvent qu'une importance stratégique marginale pour l'État »* (2001: 646). Cette hypothèse semble également pouvoir s'appliquer en Afrique du Sud : le gouvernement de l'apartheid était encore au pouvoir, mais la transition semblait inéluctable. Des concessions participatives s'imposaient. Dans le domaine de l'environnement, des groupes, privilégiés par le gouvernement en place, étaient déjà organisés et participaient, en dénonçant certaines situations, au déclenchement de procédures administratives. Il paraît donc plausible que dans une telle situation, l'idée de faire des concessions participatives dans le domaine de l'environnement ait pu sembler attractive pour le gouvernement, puisqu'il a dû paraître marginal par rapport aux autres enjeux internes discutés à

l'époque. Cela expliquerait la rédaction de ces guides sur la gestion intégrée de l'environnement, prônant certaines formes de participation du public, dans les dernières années du régime.

La poursuite d'une implication de cette frange minoritaire de la société civile dans la manière de définir les études d'impact environnemental sud-africaines pourrait avoir des conséquences sur la possibilité offerte à tous les citoyens sud-africains d'y participer. Le fait qu'en très peu de temps, la mise en œuvre du guide sud-africain sur la gestion intégrée de l'environnement ait développé une mauvaise réputation dans le pays (Wood, 2003 : 86) tend à confirmer la poursuite de l'implication de groupes avantagés par le régime de l'apartheid.

Les associations environnementales, issues de groupes avantagés par l'apartheid, n'ont pour autant pas été les seules à demander l'intégration des questions environnementales. Certains professionnels y auraient vu l'opportunité d'importer en Afrique du Sud une nouvelle discipline.

Les professionnels et chercheurs seraient même ceux qui auraient permis cette importation du concept d'étude d'impact :

*“The promotion of the concept of EIA and the development of the philosophy underpinning the principles and procedures of environmental evaluation eventually adopted in South Africa was largely due to the work of a handful of dedicated academics and professionals, many of whom served on the various committees and councils concerned with environmental management in South Africa”* (Sowman et al., 1995: 49).

En effet, un des premiers groupes à avoir mis la question de l'étude d'impact environnemental à son agenda en Afrique du Sud, puis interpellé le Ministre à ce sujet en 1977, est l'*Habitat Council* (Sowman et al., 1995 : 48). Une analyse de la composition de cette ONG révèle qu'elle est composée principalement d'institutions scientifiques et d'ONGs environnementales sud-africaines, issues de ces groupes avantagés<sup>34</sup>.

L'une de ses premières actions a ainsi été de développer des guides à destination des professionnels, afin de montrer l'intérêt de l'intégration des questions environnementales dans le processus de planification (Sowman et al., 1995 : 48).

Un des urbanistes que nous avons rencontré explique la volonté de créer une nouvelle profession de spécialistes des questions environnementales par l'opportunité vue par certains professionnels :

*“And one of the most recent one is environmental discipline (...) So, there was no environmental act, you know, like 20 years ago. Lot of planners are geographers, because planning is a postgraduate degree. And they started offering that. They then mobilized themselves, got themselves into a group, managing to get the environmental management act on the book”* (entretien n°23).

---

<sup>34</sup> D'après un document mis en ligne par l'organisation en 2007 :

[http://www.anthonyturton.com/assets/my\\_documents/my\\_files/B39\\_Pamflet\\_on\\_Habitat\\_Council\\_Revised\\_2007.pdf](http://www.anthonyturton.com/assets/my_documents/my_files/B39_Pamflet_on_Habitat_Council_Revised_2007.pdf) [24/06/2016].

Pour lui, cette évolution ne fait pas sens, puisque la tradition de l'urbanisme à laquelle il a été éduqué implique que tout urbaniste doit nécessairement commencer un projet par une étude approfondie de l'environnement. Il explique ainsi que des frictions ont eu lieu entre ces nouveaux professionnels et certains urbanistes. Il considère que la multiplication et séparation des lois, d'un côté environnementales, de l'autre liées à l'urbanisme, ne fait pas sens. En particulier, il regrette le fait que les processus participatifs à l'heure actuelle doivent ainsi être dupliqués, en fonction de chacune de ces lois.

Ces différents éléments indiquent donc que l'arrivée du concept d'étude d'impact environnemental aux Etats-Unis aurait été considérée comme une fenêtre d'opportunité pour certains professionnels sud-africains, qui se seraient saisis de cette occasion pour poser les bases d'une nouvelle profession. Ceci a été réalisé avec l'appui du gouvernement, puisque suite à un rassemblement, l'*Habitat Council*, une organisation des professionnels, et le Ministère en charge des questions environnementales ont eu la charge en 1979 de rédiger un premier papier décrivant la façon dont les études d'impact pourraient être développées en Afrique du Sud (Sowman et al., 1995 : 48).

En ce qui concerne la gestion des côtes, les premières initiatives des années 1970 auraient également été influencées par ces groupes :

*"These initiatives were certainly influenced by renewed involvement of South African academics, managers and government officials in international conferences and events concerned with coastal management"* (Sowman, 1993).

Dans ce cas, se sont en particulier les développements de la recherche qui ont influencé les tentatives de régulations. La recherche sur les questions côtières dans les années 1980 aurait en effet fait des progrès considérables, mais elle restait centrée sur l'étude des questions de conservation, sans adresser les relations entre humains et environnements. La proximité entre les chercheurs et l'unité gouvernementale en charge des questions côtières s'est ainsi renforcée, jusqu'à l'établissement du *Committee for Coastal and Marine Systems of the Council for the Environment* en 1982, dont les membres étaient issus du secteur de la recherche et du gouvernement (Glavovic, 2006: 891). Nous avons cependant vu que les tentatives de réguler les développements en zone côtière sous l'apartheid ont échoué. En comparaison avec le cas des études d'impact environnemental, il semblerait ainsi que la moindre présence de membres issus de la société civile, tant associatifs que professionnels, a pu conduire à un manque d'intérêt pour ces questions de la part du gouvernement.

Au terme de cette analyse des premières tentatives d'intégration des questions environnementales au niveau légal, l'influence de groupes issus de la population avantagée par le système de l'apartheid semble ainsi avoir été déterminante, en particulier dans un contexte où la transition était en train de devenir une évidence. Ces groupes auraient profité de cette fenêtre d'opportunité pour faire avancer leurs idées et intérêts au sein d'un gouvernement avec lequel ils avaient tissé des liens.

Ces influences semblent expliquer la mauvaise réputation de système de gestion intégré de l'environnement, et le fait qu'il soit peu adapté au contexte sud-africain, parce qu'il constitue l'utilisation d'une :

*“first world philosophy (EIA) in a third world context”* (Wood, 2003).

Dans le reste de ce chapitre, il s'agira donc de comprendre si, et dans quelle mesure la définition et l'inscription du principe participatif environnemental au sein du nouveau contexte démocratique a également été motivée par ces éléments, si d'autres variables sont au contraire entrées en jeu, ou si cette inscription est la résultante d'une combinaison de ces éléments.

## **II La participation du public aux premières lois environnementales de la démocratie**

Nous l'avons vu, les premières lois environnementales de la démocratie sud-africaine ont été saluées, nationalement et internationalement. Si la première pratique des études d'impact environnemental sous l'apartheid a permis l'émergence d'une certaine forme de participation du public, ce sont à la fois la constitution et ces nouvelles lois démocratiques qui vont rendre obligatoire le recours à cette participation environnementale. Pour mieux comprendre comment cette inscription légale va forger les dispositifs participatifs locaux, il semble important de comprendre pourquoi et comment ce principe participatif a été inscrit dans ces lois.

Dans cette partie, nous allons ainsi nous intéresser aux acteurs et processus ayant mené à deux lois en particulier : la loi environnementale cadre, le NEMA, et l'une des lois environnementales spécifiques, l'ICMA. Nous tenterons tout d'abord de comprendre comment le champ politique a influencé la mise en œuvre des processus participatifs pour ces deux lois. Ensuite, il s'agira d'étudier les nébuleuses participatives qui ont contribué à leur élaboration, en regardant à la fois en quoi elles ont pu différer d'autres nébuleuses ayant participé à l'élaboration de différentes lois sud-africaines, et comment elles ont influencé le contenu de ces lois.

### **A. Des origines politiques de la participation à l'élaboration des nouvelles lois environnementales**

Notre première hypothèse relative à l'émergence de la participation environnementale était liée au champ politique. Un leader charismatique aurait pu être à l'origine de la spécificité de la participation dans ce domaine, ou l'ANC, une fois arrivé au pouvoir, se serait saisi du domaine environnemental comme d'une vitrine de son action à venir. Si le régime de l'apartheid avait timidement commencé à se préoccuper des questions environnementales, il s'agit de regarder si l'ANC a choisi de faire de ce

domaine environnemental une vitrine de son action à venir, en mettant en avant la participation du public comme moyen de se démarquer du NP ; si au contraire le NP a continué à s'occuper de ce domaine pour redorer son image ; si les acteurs politiques sont bien à l'origine, ou pas, des dispositifs participatifs d'ampleur mis en place dans le domaine de l'environnement.

Nous examinerons donc la façon dont l'ANC a intégré ces questions à son programme politique, avant de regarder la manière dont le parti s'est saisi des questions environnementales à son arrivée au pouvoir, et d'étudier d'autres variables politiques qui ont joué un rôle dans l'initiation et le déroulement de grands dispositifs participatifs à l'origine des nouvelles lois environnementales.

## **1. La place de l'environnement et de la participation dans le programme politique de l'ANC**

Aujourd'hui, la profession de spécialiste de la participation du public n'est pas officiellement reconnue en Afrique du Sud, ni n'est sanctionnée par un diplôme particulier. Un organisme offre néanmoins différents types de formations sur le sujet, au terme desquelles une certification de cette association est délivrée, qui, si elle n'a pas de valeur légale, a à la fois pour but de sensibiliser les fonctionnaires et consultants à l'importance de la question et de présenter différentes manières d'organiser cette participation du public. Malgré le focus de cette association sur la participation du public, son comité de direction n'est composé que de consultants environnementaux, et il semble que les Sud-Africains assistant à ces formations, qu'ils soient fonctionnaires ou consultants, ne sont également issus que du domaine environnemental. Cela est surprenant dans la mesure où cet organisme est l'une des branches d'une association internationale, la branche Afrique Australe de l'Association pour la Participation du Public (AIP2), et qu'un tel lien ne semble pas exister dans d'autres branches. Par exemple, au sein du comité de direction de la branche « Australasia », les membres semblent au contraire insister sur la pluralité des domaines dans lesquels ces principes de participation du public sont appliqués. Ainsi, alors que l'un d'entre eux est présenté comme :

*“one of Australia's most highly regarded stakeholder and community engagement professionals with over 25 years' experience across a range of sectors including; transport, environment, education, health, urban renewal, water and property”,*

un autre l'est comme :

*“an experienced facilitator and engagement practitioner, specialising in deliberative democracy, outrage management and community engagement post disaster”<sup>35</sup>.*

Interrogés sur ce lien spécifique entre spécialistes de la participation et environnement en Afrique du Sud, deux des membres du comité de direction de la branche Afrique Australe de l'AIP2 (entretiens n°97 et 98) le constatent et le confirment, sans pour autant s'être jamais interrogé sur les causes. Après réflexion, l'un d'eux suggère d'examiner la *Freedom Charter*, un document « brillant » (entretien

---

<sup>35</sup> D'après leur site internet : <https://www.iap2.org.au/about-us/iap2-ambassadors> [28 /06/2016].

n°98) qui aurait déjà à l'époque consacré un droit de vivre dans un environnement sain. Cet interviewé, qui faisait partie des personnes avantagées par l'apartheid, pense que c'est grâce à l'arrivée au pouvoir de l'ANC que la participation environnementale a été mise à l'agenda.

L'étude de cette *Freedom Charter* semble en effet très à propos, puisqu'il s'agit d'un élément clé de définition de la politique de l'ANC, qui est par la suite devenu est élément clé de la fondation de la nouvelle constitution sud-africaine (Suttner, 2006: 5). L'histoire de son adoption est en elle-même révélatrice de la place accordée à la participation du public par les partis opposés à l'apartheid, ANC en tête :

*"In the first place, it was not initially an ANC document. It was not until a year after the Congress of the People (1955) that it was adopted by the organisation in 1956. It passed through an unprecedented process prior to the Congress, something that was unique in the history of South African politics. The country had never seen a democratically initiated process of creation from the bottom up, aimed at providing a vision of the future. There were flaws in the process, but there is little doubt that it remains unique in South African history (Suttner & Cronin, 2006)" (Suttner, 2006: 6).*

L'importance accordée à la participation n'a pas seulement été prouvée par la mise en œuvre sans précédent d'un processus s'appuyant sur la voix des citoyens pour élaborer un document politique, quelles qu'aient été ses limites. Le premier principe de cette charte<sup>36</sup> est en effet le suivant :

*"The people Shall govern ! "*

Ce principe se limite néanmoins à affirmer l'importance du droit de voix pour tous, et le droit pour tous les Sud-Africains d'occuper des fonctions administratives. La déclaration introductive de cette charte s'achève quant à elle sur l'idée que:

*"only a democratic state, based on the will of all the people, can secure their birthright without distinction of colour, race, sex or belief ".*

Si la participation du public n'est donc pas explicitement mentionnée dans cette charte, la volonté de

*Tableau n°1 : Les principes de la Freedom Charter*

The people shall govern !  
All national groups should have equal rights !  
The people shall share in the country's wealth!  
The land shall be shared among those who work it!  
All shall be equal before the law!  
All shall enjoy equal human rights!  
There shall be work and security!  
The doors of learning and culture shall be opened!  
There shall be houses, security and comfort!  
There shall be peace and friendship!

l'ANC de se distinguer du NP en permettant à tous les citoyens de participer est bien soulignée.

Les dix principes de cette charte sont listés dans le tableau n°1. La sécurité est d'abord définie avec le travail, puis avec l'habitat et le confort. Dans le détail du principe de maisons, sécurité et confort, on peut trouver un droit à l'aide médicalisée pour tous, ou encore à une alimentation suffisante.

<sup>36</sup> Congress of the People. (1955). Freedom Charter.  
<https://web.archive.org/web/20160520062621/http://www.anc.org.za/show.php?id=72> [03/04/2017].

Cependant, parmi ces différents principes, aucun ne propose de proclamer le droit de vivre dans un environnement sain.

Au contraire, dans cette charte, l'environnement est plutôt considéré comme un ensemble de ressources qu'il s'agit désormais de partager équitablement. Deux exemples illustrent cette vision :

*“The mineral wealth beneath the soil, the Banks and monopoly industry shall be transferred to the ownership of the people as a whole”;*

*“Restriction of land ownership on a racial basis shall be ended, and all the land redivided amongst those who work it, to banish famine and hunger”.*

Le partage équitable des ressources naturelles apparaît ainsi comme une nécessité pour mieux répartir les opportunités économiques. A aucun moment dans cette charte n'est fait mention de la nécessité de préserver, ou conserver ces ressources naturelles, pour le bien-être des générations présentes ou futures.

Dans cette *Freedom Charter*, si une forme classique de participation est ainsi prônée, tel n'est pas le cas de l'intégration des questions environnementales à l'agenda politique. Sachant que cette charte peut être assimilée à un programme politique des opposants au régime de l'apartheid, elle paraît à la fois discréditer l'idée d'un lien spécifique entre participation et environnement pour l'ANC, et celle d'une importance centrale donnée aux questions environnementales par ce parti.

Néanmoins, il faut rappeler qu'à l'époque de l'adoption de cette charte, en 1955, le mouvement pour une meilleure intégration des questions environnementales aux agendas politiques en Europe et aux Etats-Unis émergeait à peine. Il en va de même pour les questions de participation publique, à propos desquelles les recherches ne se sont multipliées qu'à partir des années 1970.

Malgré cela, l'exemple du conflit de Saint-Lucia, durant lequel certains membres de l'ANC se sont positionnés en faveur du développement de la mine dans une optique de création d'emplois, plaide peu pour une évolution du programme politique de l'ANC.

L'hypothèse que l'ANC ait pu ultérieurement intégrer les questions environnementales à son agenda politique reste plausible, en particulier puisque nous avons montré que l'ANC, au contraire du NP, était invité aux événements environnementaux internationaux.

## **2. Des processus participatifs d'élaboration des nouvelles lois environnementales, initiés sous une impulsion politique ?**

Quelques décennies après l'adoption de cette charte, Nelson Mandela est élu Président de la République sud-africaine. Le temps est venu de mettre en œuvre le programme politique de l'ANC. Pour ce faire, le processus d'élaboration de nouvelles lois est engagé. En étudiant l'initiation politique



du processus d'élaboration des lois environnementales, nous tenterons de comprendre quels acteurs politiques en ont souhaité l'élaboration participative, et pourquoi.

Le processus d'élaboration de la loi environnementale cadre a été initié alors que le gouvernement d'union était en place. Il est ainsi important de comprendre de quel parti dépendait le ministère de l'environnement :

*« le Parti national s'est vu attribuer quelques-uns des portefeuilles clés dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, en particulier ceux de l'Environnement et du Tourisme, des Mines et de l'Énergie, de l'Agriculture. C'était, de la part de l'ANC, un message clair en direction de son électorat, signifiant que ces domaines pouvaient être considérés comme marginaux en matière de transformations à accomplir » (Fig, 1999: 581).*

Pour ce chercheur, le fait que l'ANC ait choisi de laisser les portefeuilles environnementaux au NP (le Président Mandela avait la charge du choix des membres du gouvernement) est un signe évident du manque d'intérêt de l'ANC pour ces questions.

Si l'ANC n'avait pas d'intérêt pour ces questions, est-ce à l'inverse le NP qui a cherché à mettre en œuvre un processus exemplaire dans le domaine de l'environnement tant qu'il était encore au pouvoir grâce à ce gouvernement d'union ? Un leader charismatique s'est-il saisi de la thématique ?

Le manque de réflexion de l'ANC sur les questions environnementales a commencé à être pallié avec la création d'un Bureau de l'Environnement pour ce parti en 1993 (Fig, 1999 : 584). La simple création de ce bureau semble bien être un signe que l'ANC n'entend pas laisser le champ totalement libre au NP dans le domaine de l'environnement. Face au manque de connaissances sur la question, ainsi qu'à la manière peu participative dont l'environnement avait été géré sous l'apartheid, l'ANC a ainsi fait appel à une organisation internationale, le Centre de recherche du développement international (CRDI). Des groupes de réflexions, composés d'experts sud-africains et internationaux, ont donc été mis en place, et certains d'entre eux ont eu pour mission de parcourir l'Afrique du Sud afin de s'entretenir avec différents acteurs sud-africains. Un rapport issu de cette mission fut ensuite présenté au Président Mandela (id.). Cette première réflexion politique sur le sujet est considérée comme une étape clé, bien qu'elle ait été occultée par les suites du processus :

*« Cette mission politique sur l'environnement constitua un événement majeur de la période de transition. Elle engendra un échange particulièrement fructueux d'informations et d'idées à travers tout le pays en abordant pour la première fois les questions d'environnement d'une manière systématique et en proposant des solutions concrètes. L'apport des membres étrangers de la mission contribua à enrichir considérablement les débats » (Fig, 1999 : 585).*

Une étape donc durant laquelle la présence d'experts internationaux aurait eu une résonance particulière.

Malgré l'intérêt de cette étape, et c'est probablement la raison pour laquelle elle est peu souvent relatée, le rapport engendré par cette mission n'a finalement rencontré qu'un intérêt très limité auprès de la classe politique : pas d'intérêt de la part du Ministre appartenant au NP, et pas d'interlocuteurs du côté de l'ANC (id.). Un homme est alors pensé comme le sauveur du processus : « *La seule personnalité ayant répondu de façon positive au rapport de la mission, et défendu sa cause, fut le vice-ministre de l'Environnement et du Tourisme, le major-général Holomisa* » (id.). Des membres de la mission précédente avaient continué à se réunir, et demandé à des représentants du CRDI d'intervenir auprès des différents ministères afin qu'ils acceptent le principe d'un large processus participatif. Lorsqu'ils le firent, et alors que les différents Ministres semblaient peu enthousiastes, seul Holomisa a répondu de façon positive : « *Sans le soutien du vice-ministre, le projet serait resté mort-né* » (Fig, 1999 : 586). C'est suite à cette rencontre que « *Holomisa prit les choses en main au niveau du deat* (ndlr : ministère des questions environnementales et du tourisme), *avec l'accord du ministre, et mit en place un groupe de travail afin de préparer pour la première fois une conférence sur une politique nationale de l'environnement (connep I), en août 1995.* » (id.).

Cette version d'un leader héroïque permettant la naissance d'un processus exemplaire est confirmée par le produit même de ce processus participatif environnemental d'envergure nationale, *le White Paper on Environmental Management Policy*, 1997. Dans la liste des remerciements (Appendix 3) de ce Livre Blanc figure en effet :

*“Former Deputy Minister, General Bantu Holomisa, who was instrumental in launching the CONNEPP process and chaired MAT for the first half of the process”<sup>37</sup>.*

C'est le seul acteur individuel auquel deux lignes ont été consacrées dans ces remerciements. S'il n'a supervisé que la première partie du processus, c'est à cause de conflits au sein de l'ANC, qui l'ont amené à être destitué de son poste. L'histoire de ce Général comme héraut de l'environnement est racontée dans l'encadré n°2.

---

<sup>37</sup> Department of Environment Affairs and Tourism. (1997). White Paper on Environmental Management Policy. [https://www.environment.gov.za/sites/default/files/legislations/environemtal\\_management.pdf](https://www.environment.gov.za/sites/default/files/legislations/environemtal_management.pdf) [19/09/2016].

## Encadré n°2 : l'histoire d'un Général devenu héraut de la participation environnementale<sup>38</sup>

Le profil de Bantu Holomisa paraît surprenant pour un vice-ministre appartenant au parti de l'ANC. En effet, ce vice-ministre de l'environnement se targue d'avoir été l'une des deux premières personnes noires à avoir été admises par le *South African Army College* sous l'apartheid. Il a ensuite rapidement gravi les échelons au sein de la *Transkei Defence force*, le Transkei étant l'un des bantoustans de l'apartheid. Après un coup militaire en 1987, contre le gouvernement du Transkei qu'il accusait d'être corrompu, il devint le « *head of state* » de ce bantoustan jusqu'en 1994. A partir de 1988, le Général Holomisa affirme avoir travaillé en étroite collaboration avec les mouvements de libération, avoir procédé notamment à la réautorisation de 33 organisations, et avoir ainsi permis une transition en douceur. L'ANC reconnaît qu'il a fourni un « havre de paix » aux exilés de l'ANC lors de leur retour en Afrique du Sud et que :

*"Bantu Holomisa used his position as military leader in the Transkei to play a progressive role"* (a).

Ainsi, le Général rejoint l'ANC peu avant les élections de 1994 et fait partie de la campagne. Néanmoins, son parcours au sein de l'ANC sera fort bref. En 1996, il est exclu du parti pour avoir témoigné lors de la Commission de vérité et réconciliation contre des membres de l'ANC. De ce fait, l'ANC, dans le portrait qu'elle dresse du Général va chercher à montrer à la fois qu'il a été fortement impacté par l'institution autoritaire et raciste au sein de laquelle il a progressé

<sup>38</sup> Cet encadré s'appuie principalement sur les biographies officielles du Général, faites par l'ANC : <http://www.anc.org.za/show.php?id=2660> [30 juin 2016] (a); par son propre parti l'UDM : <http://udm.org.za/bantu-holomisa-resume/> [30 juin 2016] (b); ainsi que sur un entretien avec le Général, qui a accepté que l'entretien ne se déroule pas sous couvert de l'anonymat (entretien n°96).

professionnellement, et qu'il n'est lui-même pas exempt de toute critique. Le premier point qui nous intéresse dans ce portrait est le fait que le parti de l'ANC reconnaisse que :

*"When Holomisa first joined the ANC, we knew that we were dealing with an individual who had a complicated background. But we genuinely hoped that he would find, in the ANC, an organisation in which he could grow, and in which his skills could develop"* (a).

Cet aveu ne fait que confirmer l'idée que l'environnement représentait un domaine d'importance mineure pour l'ANC. On imagine en effet difficilement un parti confier un poste de vice-ministre dans un domaine pensé comme clé à quelqu'un que l'on considère comme devant faire ses preuves.

Un deuxième point de ce portrait dressé par l'ANC mérite d'être souligné : la reconnaissance de son gain éclair de popularité :

*"Holomisa had been an ANC member for a very brief period, joining our organisation in 1994. Yet, in that year, he had emerged from the December National Conference as one of the most popular of our leaders"* (a).

Son efficacité en tant que vice-ministre de l'environnement a été soulignée par plusieurs interviewés. Une usine près de Richards Bay eut une fuite de produits chimiques en 1994. Face à l'inaction des autorités locales, l'une des personnes que nous avons interrogées a pris la tête du mouvement dénonçant cet incident :

*"And in 2 weeks I think we collected 2000 signatures. We handed to town (...) they forwarded it to national department, they said they didn't see what the problem was, and we hadn't engaged, looked at all avenues blablabla. So I sent all the documentation and the petition to the then deputy Minister of Environmental Affairs, he was Dr Bantu Holomisa. And within 2 days, everybody was in Richards Bay"* (entretien n°70).

Le Général le confirme en riant :

*"So I was the deputy minister, but I was very strong then! (rires) People listened when I spoke"* (entretien n°96).

Les Sud-Africains ont donc su qu'il avait pris la tête du processus participatif pour l'élaboration d'une nouvelle loi environnementale :

*"In 95, 96, they started a long process to write a new Act. It was run by Deputy Minister Holomisa"* (entretien n°95).

Le Général nous confirme le caractère exceptionnel de ce processus: un nombre de participants aux réunions environnementales probablement plus élevé que dans d'autres domaines, qu'il explique par l'intérêt des Sud-Africains pour ces questions, et le fait qu'il ait lui-même invité tous ceux qui souhaitaient influencer le résultat à participer. En nous expliquant les raisons qui l'ont poussé à organiser un tel dispositif, le Général explique d'abord que :

*"If we deputize a minister from the NP (ndlr: si l'ANC n'était représentée dans un domaine que par un vice-ministre), we had to make sure that the transformation of the laws in that department are pushed by us"* (entretien n°96).

Ensuite, le Général reconnaît le caractère non prioritaire donné à l'environnement, mais explique que la nécessité d'un changement dans ce domaine était « facile à vendre » :

*"It was not a priority but it was a priority. Because, the link between the environment and apartheid is that if you fly over Johannesburg, or any city, you'll find why this area is green? Why this one is brown? It tells you that well, these ones, they don't deserve to have shades, or wind protection, these are blacks. So we as whites we leave in a leafy suburb. So, everybody knew that there is a need to change and integrate. In terms of priority, financially it might not have been, but at least it as easy to sell, to the people of South Africa. Hence, we came up with that binding legislation"* (entretien n°96).

Ainsi, on peut penser que le manque de moyens dédiés à ce domaine a poussé le vice-ministre à s'appuyer sur la population, qui comprenait l'intérêt de faire bouger les choses.

L'intérêt du Général pour l'environnement lui serait venu de son enfance :

*"It comes from my upbringing, at home I was a headboy. I was told to take the animals to where they are supposed to graze. After that, I must go and collect them. So you listen to the sound of the birds, you see different species, but now, I say what happened to those, to that life? I fully believe in the concept, the theory of climate change (...)"* (entretien n°96).

Il insiste ensuite sur le fait que dès son accession au pouvoir au Transkei, il a dédié certains jours de l'année à des causes environnementales. Puis il regrette d'avoir été évincé de l'ANC avant la mise en œuvre du NEMA, pour laquelle il avait une vision. Selon lui, l'éducation environnementale devrait être prioritaire. Suite à son éviction, le Général a cofondé l'*Union Democratic Movement* (UDM) en 1997 et en est toujours le Président. Sur son site est indiqué:

*"Mr Holomisa is a fervent advocate for the environment and is working towards the establishment of the Champions of the Environment Foundation"* (b).

Il explique qu'avec ce parti, il a mené différentes actions en faveur de l'environnement, notamment grâce à l'établissement de cette Fondation des Champions de l'Environnement. S'il était au pouvoir, il obligerait les organisations étatiques, et parastatales, à adhérer à la position définie par l'Afrique du Sud pour la conférence de Copenhague sur le climat (entretien n°96).

Le Général Holomisa est-il alors un individu ambitieux qui s'est servi de l'organisation d'une grande conférence environnementale nationale pour faire avancer sa carrière politique, ou un individu véritablement concerné par les questions environnementales ? Ce portrait ne permet pas de trancher, mais au contraire de penser que c'est un mélange de ces deux raisons qui a contribué à faire du Général un héraut de la participation environnementale.

Cette histoire porte à confirmer l'hypothèse selon laquelle le Général Holomisa a agi comme un leader charismatique dans ce domaine et a permis le lancement d'un dispositif participatif d'envergure dans le domaine de l'environnement. Cependant, le processus n'a pas reposé sur ses seules épaules puisqu'il a réussi à lui survivre. En effet, le Général Holomisa semble avoir agi plus comme le messager de la cause de certains citoyens que comme un prophète porteur d'une idée nouvelle. Nous chercherons à comprendre plus loin de quels citoyens il portait la cause.

L'autre processus qui nous intéresse, le processus participatif qui a mené à l'ICMA, ne semble célébrer aucun acteur politique en particulier. La liste des remerciements du Livre Blanc pour un développement soutenable des zones côtières (2000)<sup>39</sup> ne contient quant à elle aucun message, aucune dédicace à l'égard d'une personne en particulier. Elle se contente de faire la liste des différents acteurs ayant participé au processus. Pour le processus précédent, certains interviewés (entretiens n°69 et 95 notamment), avait souligné l'influence du Général Holomisa. Concernant ce processus, sur la gestion des côtes, aucun leader politique particulier, qui aurait porté le processus, n'a été mentionné. Ce sont en revanche les fonctionnaires eux-mêmes (entretiens 19 et 25) qui se targuent d'avoir été à l'origine de ce processus, et de sa réussite.

Plus que suite à la volonté d'un nouveau parti qui se serait particulièrement intéressé à la participation environnementale, il semblerait donc plutôt que la transition politique ait agi comme une fenêtre d'opportunité, qui aurait permis à différents acteurs de mettre en avant leurs idées et intérêts.

### **3. La transition politique comme fenêtre d'opportunité**

Lorsqu'interrogés sur les raisons du succès de ces deux dispositifs participatifs, ce ne sont pas les acteurs politiques que les Sud-Africains interrogés mettent en avant. Tous soulignent la particularité du moment historique.

---

<sup>39</sup> Department of Environment Affairs and Tourism. (2000). *White Paper for Sustainable Coastal Development in South Africa*. Pretoria: Formeset Printers Cape.

Afin d'expliquer pourquoi des dispositifs participatifs d'une telle ampleur ont eu lieu, nombreux sont ceux qui ont commencé à souligner la spécificité du contexte historique. Il s'agissait d'abord de montrer la nécessité d'une rupture avec les pratiques de l'apartheid:

*"We had the first proper elections, democratic elections in 94. And I started in 1992 in Cape Town, and at that stage they were just starting with this process. Up till that stage, policies were done like in a little dark room, without any participation really, and we made a decision that we will not talk about the contents of the policy before we've got agreement on the process"* (entretien n°19).

*"I think it started in 1995, around there. It was just after the first democratic elections, where there hasn't really been stakeholder engagement with communities, you know, across the board. It was only stakeholder engagement with a sector, of the community, and not with the community as a whole"* (entretien n°25).

Face à cette nécessité de rompre avec les pratiques de l'apartheid, la transition vers la démocratie aurait engendrée la nécessité de prendre en compte la voix des sud-africains dans ces processus :

*"There was something South African about it. That transition to democracy was very much multi-stakeholder. And I think it became accepted as a norm, as a way to do things in South Africa."* (entretien n°34).

*"Remember the times, it was 95, 96. We had just had our first democratic elections, the country was euphoric, we had done it. We had defeated apartheid. We had changed, we were now a liberated country, and we hadn't had a war. So it was the A day of the rainbow nation (...) There was a feeling that white capital had been exploiting people for too long. We needed to give people a voice. So that vision of democracy working, it was what happened. That was the inspiration"* (entretien n°89).

Si l'opportunité était bien là, il a fallu sans saisir, ce qu'évoque avec fierté ce fonctionnaire travaillant dans le domaine de la gestion des côtes :

*"I mean at that stage, it was just also a window of opportunity, that everybody wanted to come and assist South Africa, to try and foster development and get rid of the apartheid legacy. And we grabbed that opportunity! (rires)"* (entretien n°19).

Au sujet de cette fenêtre d'opportunité, nombreux sont ceux qui soulignent l'importance des acteurs internationaux. Il est intéressant de noter que ce n'est pas tant leur influence sur le contenu scientifique, ou politique, qui est soulignée, mais plus matériellement le fait que ces acteurs internationaux aient financé en partie ces processus :

*"I think the White Paper process, and that is well documented, that was extensive, absolutely extensive, in terms of getting people to participate, and doing visioning exercises, and all that. So people bought into that, extensively. And that was really pushed, we had a lot of money. It was funded by DFID<sup>40</sup>, so it was pounds"* (entretien n° 17).

*"It was a specific dynamic in the country which we capitalized on. I think the timing was just very, very right and we did it very intensely, spent time. We got the funding from British government, DFID. So it was funded for the first time as well"* (entretien n°25).

---

<sup>40</sup>Le DFID : *Department for International Development*, est un Ministère de la Grande-Bretagne.



Malgré cette manne financière, les acteurs ont en effet tenu à souligner leur indépendance, et le fait que ce processus ait été pleinement sud-africain. C'est ce qu'indique par exemple l'un des concepteurs du processus participatif pour la gestion des côtes :

*"I don't remember us drawing particularly on any other case examples or anything like that. We invented this process (...) You know we felt we were doing something very important, we had a sense of history about what we were doing. You know in our small thought kind of space there".*

(entretien n°34).

Au sein des deux processus étudiés par ailleurs, il ne semble pas que ce soient les mêmes acteurs qui aient été à l'origine d'une demande de participation. Du côté du processus ayant mené au NEMA, les activistes environnementaux apparaissent à l'origine de cette demande :

*"I think that there were a number of activists who had the ear of the Minister"* (entretien n°89).

Du côté du processus ayant mené à l'ICMA en revanche, on a l'impression d'un processus mené du début à la fin par des fonctionnaires et consultants, qui auraient eu pour objectif d'attirer l'attention des politiques en organisant un dispositif participatif rassemblant un grand nombre de Sud-Africains, ainsi qu'en insistant sur la valeur socio-économique des côtes :

*"One of the main efforts during that coastal policy process was to try and show the economic value of the coast. (...) And the whole focus was we're never going to make progress with coastal management in South Africa, we've got to give it a kind of an economic development spin and say if we manage the coast properly, and you encourage coastal economic development in a sustainable way, you'll get support from politicians"* (entretien n°24).

Au terme de cette partie sur l'influence des dimensions politiques, nous avons ainsi pu constater que l'environnement n'avait pas été envisagé par l'ANC comme un domaine clé de son programme. Ce ne semble pas avoir été grâce à une impulsion politique que ces dispositifs participatifs d'envergure nationale ont été lancés. La transition démocratique a agi comme une fenêtre d'opportunité, permettant à certains acteurs de mettre en avant ces questions. Une différence semble déjà s'esquisser entre les dispositifs participatifs ayant mené au NEMA et à l'ICMA. Pour le premier, un leader de l'ANC, pour plusieurs raisons, s'est saisi de ces questions environnementales et a permis de lancer un dispositif participatif d'envergure nationale. Quant au second, il semble avoir été plutôt initié par des fonctionnaires.

La partie suivante permettra d'étudier qui a utilisé la fenêtre d'opportunité ouverte par la transition pour mettre en avant les questions de participation environnementale, et qui a vraiment réussi à s'y engouffrer.



## **B. Les acteurs qui ont façonné la participation environnementale de la démocratie**

L'étude du champ politique n'est donc pas suffisante pour expliquer l'avènement de la participation environnementale en Afrique du Sud. Voyons maintenant comment l'étude de la nébuleuse participative nous aide à comprendre ce qui a permis l'inscription de ce principe dans les lois sud-africaines.

Nous chercherons tout d'abord à vérifier si, et en quoi, les dispositifs participatifs environnementaux étudiés diffèrent de dispositifs organisés dans d'autres domaines. Puis il s'agira de comprendre qui a porté ces dispositifs, avant de regarder qui a eu l'opportunité d'y contribuer.

### **1. Des dispositifs plus participatifs que dans d'autres domaines**

La spécificité d'un lien entre environnement et participation repose pour beaucoup, nous l'avons évoqué, sur l'idée que les dispositifs participatifs organisés dans le cadre de l'élaboration des nouvelles lois environnementales auraient été exemplaires. Or, s'appuyer seulement sur les dires des interviewés, et sur les récits de chercheurs qui ont eux-mêmes participé à ces dispositifs, semble insuffisant pour le démontrer. C'est pourquoi nous avons choisi de comparer différents Livres Blancs pour chercher à comprendre en quoi les dispositifs participatifs organisés dans le cadre de lois environnementales auraient différé de dispositifs organisés dans d'autres domaines, et ainsi pourquoi ils pourraient être considérés comme exemplaires.

Les Livres Blancs, comme nous l'avons évoqué en introduction, sont des documents visant à présenter un cadre général pour une politique donnée, afin de pouvoir en discuter avec les différents comités parlementaires. Ils sont particulièrement intéressants à étudier dans le cadre de l'élaboration des premières lois de la démocratie sud-africaine parce que, dans une volonté de transparence, les dispositifs participatifs ayant mené à leur rédaction y sont comme nous le verrons généralement relatés en détail.

Au total, neuf Livres Blancs ont été comparés (cf tableau n°2). Nous avons choisi de comparer les deux Livres Blancs étudiés (soulignés dans le tableau) à deux autres également publiés par le Ministère de l'Environnement et du tourisme ; à celui réalisé par le Ministère de l'eau ; à trois autres Livres Blancs publiés par d'autres Ministères. Ces trois derniers ont été choisis en fonction de leur disponibilité et au sein de secteurs qui semblaient être d'une importance particulière dans le

programme politique de l'ANC : l'éducation, la défense et la santé. Cet échantillon n'a donc pas vocation à être représentatif.

N°	Livre Blanc	Ministère	Année
1	White Paper on Education and Training	Department of Education	1995
	Department of Education. (1995). <i>White Paper on Education and Training</i> . Cape Town: WPJ.		
2	White Paper on National Defence for the Republic of South Africa	Department of Defence	1996
	Department of Defence. (1996). White Paper on National Defence for the Republic of South Africa. <a href="http://www.dod.mil.za/documents/whitepaperondef/whitepaper%20on%20defence1996.pdf">http://www.dod.mil.za/documents/whitepaperondef/whitepaper%20on%20defence1996.pdf</a> [19/09/2016].		
3	White Paper on the Conservation and Sustainable Use of South Africa's Biological Diversity	Department of Environmental Affairs and Tourism (DEAT)	1997
	Departement of Environmental Affairs and Tourism. (1997). White Paper on the Conservation and Sustainable Use of South Africa's biological diversity. <i>Government Gazette</i> (18163), 1-130.		
4	White Paper on Environmental Management Policy	DEAT	1997
	Department of Environment Affairs and Tourism. (1997). White Paper on Environmental Management Policy. <a href="https://www.environment.gov.za/sites/default/files/legislations/environemtal_management.pdf">https://www.environment.gov.za/sites/default/files/legislations/environemtal_management.pdf</a> [19/09/2016].		
5	White Paper for the Transformation of the Health System in South Africa	Department of Health	1997
	Department of Health. (1997). White Paper for the transformation of the Health System in South Africa. <a href="http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/17910_gen667_0.pdf">http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/17910_gen667_0.pdf</a> [19/09/2016].		
6	White Paper on a National Water Policy for South Africa	Department of Water Affairs and Forestry	1997
	Department of Water Affairs and Forestry. (1997). White Paper on a National Water Policy for South Africa. <a href="http://www.dwa.gov.za/Documents/Policies/nwpwp.pdf">http://www.dwa.gov.za/Documents/Policies/nwpwp.pdf</a> [19/09/2016].		
7	White Paper on the Energy Policy of the Republic of South Africa	Department of Minerals and Energy	1998
	Department of Minerals and Energy. (1998). White Paper on the Energy Policy of the Republic of South Africa. <a href="http://www.energy.gov.za/files/policies/whitepaper_energypolicy_1998.pdf">http://www.energy.gov.za/files/policies/whitepaper_energypolicy_1998.pdf</a> [19/09/2016].		
8	White Paper on Integrated Pollution and Waste Management for South Africa	DEAT	2000
	Departement of Environmental Affairs and Tourism. (2000). White Paper on Integrated Pollution and Waste Management for South Africa. <i>Government Gazette</i> , 417(20973), 1-81.		
9	White Paper for Sustainable Coastal Development in South Africa	DEAT	2000
	Department of Environment Affairs and Tourism. (2000). <i>White Paper for Sustainable Coastal Development in South Africa</i> . Pretoria: Formeset Printers Cape.		

Tableau n°2: Les différents Livres Blancs comparés

#### a) La participation, un point commun indéniable

Parmi les points communs à ces différents Livres Blancs, tous, sans exception, font mention d'un dispositif participatif, ou consultatif, suivi pour leur élaboration. Le Livre Blanc de la Santé (n°5) est le seul à ne pas dédier de section spécifique à la description du processus participatif suivi pour son

élaboration. Néanmoins, l'existence d'un tel dispositif est mentionnée en préface par le Ministre de la Santé :

*"I would like to acknowledge and thank all those who have participated in the consultation process undertaken, for dedicating their time and energy to this all important task. Unfortunately, they are too numerous to be listed".*

Le fait que tous ces Livres Blancs s'attardent à mentionner leur élaboration participative semble bien confirmer l'idée que la participation du public est apparue comme une nécessité à la suite de la nouvelle Constitution et du PRD, qui en soulignaient l'importance.

### **b) Des justifications variables**

En plus de dédier entre une demi et plusieurs pages à la description du processus suivi, les huit Livres Blancs en question cherchent généralement à justifier l'importance d'un tel processus. Là, les justifications varient. Au sein des quatre Livres Blancs qui ont peu à voir avec l'environnement :

- celui sur la santé (n°5) parle très peu du dispositif participatif ;
- celui sur l'éducation (n°1) ne cherche pas à justifier ce processus, mais promet seulement de mieux faire à l'avenir :

*"The Ministry of Education's policies will evolve (...) on the basis of a variety of academic, professional and consultative sources of critique and advice";*

- quant à celui sur la défense (n°2) il insiste d'abord sur la nouvelle nécessité sud-africaine de transparence :

*"First, accountability, responsiveness and openness in government are now constitutional tenets",*

avant d'expliquer que la participation est également nécessaire puisque l'armée est financée par des fonds publiques, mais également que ce sujet intéresse fortement le public ;

- celui sur l'énergie enfin (n°7) insiste, de même que le précédent, sur la nécessité de la participation du public du fait de la démocratisation du pays.

Pour ces quatre Livres Blancs, les justifications accordées à la participation du public sont ainsi soit sommaires, soit liées à la nécessité engendrée par la transition démocratique sud-africaine.

Le Livre Blanc sur l'eau (n°6) insiste plus sur la nécessité d'une réforme des lois de ce secteur que sur celle d'un processus participatif.

Les quatre Livres Blancs publiés par le Ministère de l'Environnement utilisent en revanche d'autres types de justifications. Pour certains d'entre eux, la participation du public aurait d'abord été une nécessité étant donné le contexte international. La première étape du processus d'élaboration du Livre Blanc sur la Biodiversité (n°3) a ainsi été la tenue d'une réunion pour discuter de l'implication de la société civile dans la formulation d'une politique sur la biodiversité :

*“This was largely in response to South Africa's signing and imminent ratification of the United Nations Convention on Biological Diversity. Up until this point, issues pertaining to the Convention had been considered by a sub-committee (...) but there was concern that this structure did not provide for non-governmental Representation”.*

Cette inquiétude due à l'inadéquation pressentie des structures sud-africaines au vu des nouvelles obligations internationales de l'Afrique du Sud au regard de la biodiversité est la seule raison donnée pour justifier ce processus participatif. Les Livres Blancs sur la politique environnementale (n°4) et la gestion des côtes (n°9) insistent eux sur leur volonté d'adhérer aux principes environnementaux en vigueur à l'époque sur la scène internationale, or la participation du public en fait partie. Si cette idée est exprimée de manière implicite dans le second, elle est explicite dans le premier :

*“These are all tenets of South Africa's New Environmental Policy. It is a bold policy with a broad vision founded on respect for all the relevant principles and themes of environmentalism and sustainable development. Chief among these is the participatory process that produced it and the commitment to continued partnership in its implementation”.*

Le Livre Blanc sur la pollution et la gestion des déchets (n°8) n'utilise pas cette justification axée sur l'international. Ni vraiment celle sur la nécessité due à la transition d'ailleurs. Il montre plutôt que cette nécessité est due au secteur. Parce que le gouvernement ne pourra réaliser seul les objectifs définis, le secteur privé et la société civile auront des rôles cruciaux à jouer. Ainsi, il appuie plutôt sur l'idée que la participation du public est nécessaire parce que la loi ne pourra être mise en œuvre sans ce même public. Une telle justification est également présente dans le Livre Blanc sur la gestion des côtes (n°9), en plus de celle axée sur l'international :

*“Government, civil society and the private sector have worked together to formulate this Policy and will need to continue working together, as partners, to implement it”.*

Au vu de ces justifications différentes, on peut d'abord se demander si celles appuyées sur l'idée d'un respect des principes internationaux, uniquement utilisées dans le domaine environnemental, sont dues à un financement issu de bailleurs de fonds. A l'exception des Livres Blancs sur la santé, la défense et l'énergie, les bailleurs de fond sont remerciés dans les cinq autres Livres Blancs. Cependant, il n'est pas possible à la lecture de ces Livres Blancs de savoir de quel a été leur rôle précis et la façon dont ils ont influencé tant sur l'élaboration des documents que sur leur contenu.

Un représentant des bailleurs mentionné dans le Livre Blanc ayant mené à la loi-cadre sur l'environnement (n°4) nous explique avoir été recruté d'abord pour finaliser un rapport proposant des recommandations pour de nouvelles politiques environnementales sud-africaines demandé par l'ANC (échange de courriels n°3). Cette pratique selon lui n'avait rien de spécifique à l'environnement, son organisme, le Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI) ayant été approchée par l'ANC pour rédiger de tels rapports dans différents domaines. Puis il a participé au comité de gestion du processus participatif ayant mené à ce Livre Blanc, et explique ainsi son rôle :

*“The process was overseen by a management committee which included representatives from national government, provincial government, business, labour, NGOs and community-based organizations. I and the DANCED representative were non-voting members and essentially played a peacekeeping role”* (échange de courriels n°3).

Aujourd’hui à la retraite, il s’excuse de ne pas se souvenir en détail du processus participatif ayant été organisé, mais se rappelle avoir gardé l’impression suivante du processus :

*“One of the conclusions I came to from the process was that it was excellent at raising the issue, creating provincial coalitions focused on the environment that continued after the process was over - providing an important force to keep the government on track - and came up with a relatively good policy white paper. That said, there is always the problem of implementation. I’m not sure if the capacity was there to put the policy into effect and I don’t think this was taken into account when developing the policy”* (échange de courriels n°3).

Ce représentant d’un organisme ayant financé en partie le processus ayant mené Livre Blanc sur la politique environnementale estime ainsi avoir joué un rôle de médiateur et d’observateur externe, approuvant globalement le processus mené, mais ne l’ayant pas influencé<sup>41</sup>.

### ***c) Les Livres Blancs sur l’environnement offrent plus d’opportunité de participation que les autres***

Si le rôle des bailleurs est peu décrit dans ces Livres Blancs, à la lecture de la description des processus participatifs en revanche, il est possible à la fois de se faire une idée de l’importance accordée à la participation et de comparer le caractère participatif de ces processus. Ces comparaisons sont toutefois limitées par le fait que la précision avec laquelle ces dispositifs sont décrits varie selon les Livres Blancs. Ainsi, le processus n’est pas décrit pour celui sur la santé. On peut néanmoins supposer que cette absence de description est synonyme d’un intérêt mineur pour la participation. Pour les autres, l’élaboration des différents Livres Blancs semble avoir offert des opportunités de participation différentes pour le public.

D’après les informations décrites dans ces documents, les processus les moins participatifs auraient été ceux menés dans les domaines de la défense (n°2) et de l’énergie (n°7). Ces processus semblent seulement avoir été consultatifs : un premier document a été élaboré par des experts et membres du gouvernement, puis ce document a été soumis au public pour commentaires, et enfin les commentaires ont été incorporés par des équipes ne comprenant aucun membre de la société civile. Le Livre Blanc

---

<sup>41</sup> Etant données les difficultés techniques et matérielles à identifier, retrouver puis interroger les représentants des différents bailleurs de fond ayant participé au financement de ces Livres Blancs, nous avons pris la décision de ne pas examiner plus avant l’influence directe de ces bailleurs dans la rédaction d’autres lois. Ils sont donc susceptibles d’avoir joué un rôle différent selon les lois. Nous verrons cependant dans la partie suivante que les acteurs sud-africains ayant organisé le processus participatif du Livre Blanc sur la gestion des côtes considèrent également que les acteurs internationaux n’ont pas influencé l’organisation de ce processus.

sur l'énergie précise même qu'il a été délibérément choisi de ne pas ouvrir ces équipes chargées de la révision au public afin d'éviter une représentation non-proportionnelle.

Un deuxième groupe, qui semble avoir été également peu participatif, regroupe les livres Blancs sur l'éducation (n°1) et l'eau (n°6). Le premier indique en effet que des audiences publiques ont été organisées avant la rédaction du premier document, soumis aux commentaires du public. Quant au second, s'il n'y a pas eu d'opportunité préalable à la rédaction du premier document pour la participation du public, le public a en revanche eu l'opportunité de commenter le document non seulement par écrit mais également de discuter du document lors de réunions organisées à l'échelle régionale, puis d'une réunion conclusive à l'échelle nationale. Là encore néanmoins, le public ne semble pas avoir été représenté lors de la phase d'intégration de ces commentaires dans le Livre Blanc.

Les Livres Blancs publiés par le DEAT semblent bien avoir été plus participatifs que les autres Livres Blancs étudiés, pour plusieurs raisons, avec des différences significatives au sein de cette même catégorie.

Tous ces dispositifs ont inclus un comité supervisant la rédaction d'un premier document qui comprend des membres de la société civile. Il n'est cependant pas toujours aisé de comprendre le rôle ni la composition de ce groupe. Par exemple, pour la biodiversité (n°3), un groupe de référence, comprenant des représentants ministériels et d'ONGs, a eu pour charge de « guider » le travail du comité en charge du processus de rédaction, celui-là uniquement composé d'acteurs administratifs, politiques et de bailleurs de fond internationaux.

Tous ont également organisé plusieurs réunions provinciales pour présenter au moins l'une des versions du document. Au contraire des trois autres, le Livre Blanc sur la pollution (n°8) semble être le seul pour lequel aucune réunion d'ouverture ou de clôture au niveau national n'a été organisée.

Les Livres Blancs sur la biodiversité (n°3) et la politique environnementale (n°4) se distinguent de celui sur la pollution par leurs étapes supplémentaires.

Pour le premier, les réunions provinciales puis une réunion nationale ont permis d'affiner le premier document de discussion en un Livre Vert, qui a ensuite été soumis à commentaires, avant que ces commentaires ne soient incorporés et que le groupe de référence n'ait l'opportunité d'apporter d'ultimes recommandations avant de soumettre sa présentation au Parlement.

Le Livre Blanc sur la politique environnementale, qui a mené au NEMA, a connu deux processus distincts. Le processus participatif global a été nommé *The Consultative National Environmental Policy Process* (CONNEPP). Une première partie du processus a consisté en une première conférence nationale, puis en la rédaction d'un document avec des représentants du public, une publication pour commentaires et l'organisation de réunions en provinces. Le problème est que le Général Holomisa

ayant été limogé, le processus s'est arrêté. Il a repris avec la rédaction, par une autre équipe, également composé de représentants du public, d'un nouveau document ; d'une seconde grande conférence nationale, puis un représentant du Ministère a rédigé le Livre Blanc, « assisté » de l'éditeur du document précédent. Le récit fait dans ces Livres Blancs ne permet pas de savoir dans quelle mesure la seconde phase participative, qui semble moins l'avoir été que la première, s'est appuyée sur les discussions qui s'étaient déjà déroulées lors de cette première phase.

Si ces trois Livres Blancs ont connu des processus participatifs certes différents, mais comparables, le quatrième, sur le développement soutenable des côtes, sort en revanche du lot. C'est le seul qui, au lieu d'avoir été commenté par le public, semble à la lecture du récit qui en est fait avoir été rédigé par le public. A d'abord été organisée une réunion dont les membres ont décidé du nécessaire développement participatif du Livre Blanc. Un *Policy Committee*, présenté comme un partenariat entre la société civile et le gouvernement, a été mis en place pour superviser le processus, organisé par une *Projet Management Team*. Ensuite, 22 ateliers ont été organisés dans les provinces côtières pour définir une vision de la gestion de cette zone côtière. En complément, des sessions de « *capacity building* » ainsi que des réunions avec des groupes préalablement définis ont été organisées pour faciliter la participation des personnes précédemment défavorisées. Ensuite, une seconde série de 50 ateliers a été réalisée afin cette fois-ci de définir des options politiques possibles. Les contributions par écrits ont également été étudiées. Après la rédaction d'un Livre Vert, par la *Projet Management Team* assistée de spécialistes, plus de 50 réunions et 30 ateliers ont été organisés pour faire un choix parmi ces options politiques. Ensuite seulement le premier Livre Blanc a été rédigé, et soumis aux commentaires écrits du public.

Si des zones d'ombre restent à éclaircir, sur la composition de cette équipe de rédaction, la prise en compte la voix du public, et les personnes qui ont vraiment participé à ces ateliers, ce processus semble être de loin le plus participatif, parce que le Livre Blanc n'a pas été écrit par des experts, puis corrigé par le public, mais écrit par le public, puis corrigé par des experts.

Quelques anecdotes enfin trouvées dans ces Livres Blancs prouvent également que l'exemplarité, ou non, d'un dispositif participatif a pu être construite de manière subjective.

Le Livre Blanc sur la politique de l'environnement (n°4) nous dit que lors de la première phase participative, avant le départ du Général Holomisa :

*“Multi-stakeholder steering committees managed provincial participation processes which went on until July 1996, involving millions of people”.*

Alors que le Livre Blanc sur la gestion des côtes nous dit s'être appuyé sur la participation active de 5 000 Sud-Africains, le Livre Blanc sur l'éducation indique avoir reçu 600 commentaires, celui sur l'énergie des commentaires de 100 individus et organisations.



Il paraît donc raisonnable de penser que cette idée de millions de participants semble quelque peu exagérée, et que cette exagération est la résultante de la volonté de faire de ce dispositif un dispositif exemplaire.

A l’opposé, le Ministère de l’Education semble presque s’excuser de n’avoir pas su que faire des différentes contributions. Le Livre Blanc sur l’éducation (n°1) souligne ainsi que:

*“ the Ministry of Education has tried to do justice to the spirit if not the letter of the massive public response to the draft”.*

Toutes les contributions n’ont pu être incorporées, et sont donc conservées pour plus tard:

*“A large number of specific comments dealt with matters of detailed implementation which this document does not cover (...). In fact, all contributions from the public have been filed and classified for easy access, so that they can continue to be consulted”.*

Ce Livre Blanc reconnaît également que finalement, la version rédigée après réception des commentaires écrits du public diffère peu de celle produite avant :

*“The vision, principles, broad lines of policy, and many specific initiatives which were proposed in the draft version of this document have been generally endorsed by most individuals, bodies and institutions from whom written submissions were received. This revised document is therefore recognisably similar to the earlier version”.*

L’éclaircissement par ces révélations de zones qui sont souvent laissées dans l’ombre dans les autres Livres Blancs étudiés correspond à l’analyse que nous avons faite des différentes opportunités de participation, qui nous a menés à la conclusion d’un dispositif peu participatif.

Si cette comparaison a confirmé le caractère exemplaire des dispositifs participatifs nationaux mis en œuvre dans le cadre de lois environnementales par rapport à d’autres dispositifs organisés à la même période dans d’autres domaines, elle a également révélé une disparité significative entre ces dispositifs environnementaux.

Cette comparaison ne suffit cependant pas à comprendre les raisons de cette disparité, ni de comprendre qui a véritablement pu participer à ces dispositifs, ce que nous abordons maintenant.

## **2. Les initiateurs et organisateurs de ces dispositifs**

Une analyse détaillée des organisateurs et des participants à ces deux dispositifs participatifs, c’est-à-dire d’une part le CONNEPP qui a mené au NEMA, et d’autre part le processus qui a mené à l’ICMA, va nous permettre de comprendre ce qui leurs spécificités.

Nous nous pencherons tout d’abord sur ceux qui ont initié et organisé ces dispositifs afin de comprendre pourquoi ils ont choisi de les organiser de cette manière.

### **a) Le processus de formulation participative de la loi NEMA entravé par des conflits**

Après l'initiation du processus CONNEPP par le Général Holomisa, son organisation a été entachée par des conflits de pouvoir.

*« Au moment des élections de 1994, le DEAT n'avait que fort peu d'expérience d'ouverture à la participation publique pour la formulation des politiques d'environnement. Les seuls acteurs consultés jusqu'alors appartenaient aux milieux des affaires et de l'industrie (...) Le DEAT manquait d'expertise et de méthodologie pour élargir le processus d'élaboration des politiques publiques. Son seul recours, occasionnel, consistait à faire appel à des consultants, considérés comme les intermédiaires d'une participation publique, pour certaines propositions telles que l'aménagement des zones côtières ou le contrôle intégré de la pollution » (Fig, 1999 : 582).*

Le Ministère a ainsi embauché des consultants pour organiser notamment les réunions locales, supervisées par les différentes provinces sud-africaines. L'un de ces consultants, pour la province du Kwazulu-Natal (KZN), nous a raconté son expérience (entretien n°89). Il commence tout d'abord par souligner son militantisme contre l'apartheid :

*"I had been quite active during the 80s, when many of us were working quite hard to mobilize support for anti-apartheid activities and I had been involved with a number of community organizations"* (entretien n°89).

Il raconte avoir notamment créé une organisation communautaire, baptisée *Christian Outreach and Education* afin d'éviter les soupçons du gouvernement de l'apartheid. Il a également présidé un comité de gestion de crise afin de trouver une solution à la guerre de sept jours entre l'ANC et l'Inthaka Freedom Party (IFP), un parti également opposé à l'apartheid, principalement ancré dans cette province du Kwazulu-Natal. Du fait de ses différentes expériences :

*"people saw [him] as someone who facilitated engagement particularly at community level"* (entretien n°89).

Il explique qu'ainsi, en 1996, il a été approché par un représentant du Ministère provincial en charge des questions environnementales, qui lui a demandé s'il serait d'accord pour soumettre une offre pour le contrat d'organisation des réunions participatives en vue de l'élaboration du Livre Vert dans la province. Il a donc postulé et obtenu le contrat. Si cette approche peut sembler quelque peu partielle, elle dénote néanmoins d'une volonté d'organiser une participation qui fasse sens, puisque ce consultant était spécialisé dans des questions de facilitation.

Il explique que c'est avec une branche spécifique du Ministère qu'il travaillait :

*"A national economic, labour and business, they had set up provincial organizations, and we had one in Durban. They undertook most of the logistics"*.

Ces questions logistiques comprenaient par exemple l'organisation des réunions, et le paiement des transports. Cette organisation de la participation par une branche du ministère s'occupant de questions économiques pose la question d'un biais potentiel à l'égard de ces acteurs industriels, d'autant que le

consultant n'était pas spécialiste des questions environnementales. Le consultant raconte ensuite comment la participation s'est déroulée :

*“So I would arrange with one of the member of the steering committee to come with me, and literally we visited almost every significant town in KZN, and we ran one day workshops on what people wanted in an environmental policy”* (entretien n°89).

Puisqu'une liste des participants à ces réunions n'a pu être trouvée, il est difficile de savoir si l'ensemble des acteurs potentiellement intéressés y ont effectivement été représentés. Cependant, le fait que les réunions ne se soient déroulées qu'une seule fois par ville ne semble pas susceptible de favoriser la participation de ceux qui n'étaient pas déjà familiers avec ces thématiques, ni de ceux qui ne maîtrisent pas les codes implicites de ces grandes réunions.

Si ce type d'organisation de réunions par province semble un moyen opportun d'être au plus proche de la population, la participation de tous paraît non seulement avoir été freinée par ces biais, mais également par des enjeux de pouvoir:

*« Au début de l'année 1996, alors que le premier document de discussion allait être publié, les ministres provinciaux de l'environnement ont essayé de marginaliser la structure de pilotage et de s'assurer le contrôle exclusif de l'opération : les politiciens locaux ont critiqué le groupe pour la lenteur de la discussion entre les différents secteurs représentatifs, ignorant par là les gains considérables qu'apportait le travail de liaison effectué entre les divers partenaires »* (Fig, 1999 : 588).

L'habile intervention du Général est encore une fois soulignée, et a permis de résoudre ce conflit en accordant des « prérogatives supplémentaires » quant au suivi et à l'approbation du processus (id.). On comprend alors l'organisation d'un processus plus rapide que ce qu'une participation de tous aurait pu requérir.

Quant aux partenaires internationaux, leur rôle de liaison entre les administrations des sphères nationales et provinciales était en effet au cœur de la mission du CRDI, qui avait également eu un rôle actif dans le lancement du processus, tout comme le « *soutien aux équipes chargées de la rédaction des documents* » (Fig, 1999 : 588). Cette première mission a donc été entravée par ces conflits, tout comme la seconde l'avait été du fait du manque d'intérêt des acteurs politiques. Quant au soutien rédactionnel, nous tenterons dans la prochaine partie d'étudier la façon dont il a pu se manifester.

En addition de ces différents conflits, une autre crise majeure a marqué la première conférence nationale du processus CONNEPP, cette fois-ci entre le gouvernement et la société civile. Alors que le Ministère de l'Environnement avait assuré que des déchets toxiques ne seraient plus importés, un cargo en étant chargé arrivait en Afrique du Sud. L'autorisation en avait été donnée par un consultant privé, qui s'avérait être toujours membre du Conseil de l'Environnement, et donc conseiller du Ministre. Non seulement cette affaire « *illustre parfaitement les liens corrompus existant entre le gouvernement et le secteur privé, cimentés par les liens occultes des organisations afrikaners comme*

*le Broederbond* » (Fig, 1999 : 586) mais elle a mis en péril la conférence. Les ONGs acceptèrent néanmoins sa poursuite aux conditions du renvoi de ce cargo et de la création d'une commission d'enquête, qui « *ne vit pas le jour, sacrifiée sur l'autel des bonnes relations de la coalition entre l'ANC et le Parti national* » (id.).

La volonté de conciliation entre des intérêts politiques divergents semble ainsi avoir fragilisé la confiance des acteurs sociaux. Nous verrons qu'ils ont cependant joué un rôle moteur tout au long de ce processus.

### ***b) Le processus participatif pour la gestion soutenable des côtes, impulsé par une administration éloignée du pouvoir central***

Le caractère unique du processus ayant mené à l'ICMA a été confirmée par les entretiens. Ce choix d'un processus s'appuyant d'abord sur la participation du public et non sur la publication d'un premier rapport fut pourtant loin d'être une évidence.

Un jeune chercheur étranger (entretien n°66), qui travaillait pour le Ministère de l'Environnement à la fin des années 1980, confie que cette possibilité est d'abord née lors d'une discussion avec ses collègues. Le budget annuel n'avait pas été entièrement dépensé. Ses collègues et lui-même ont alors évoqué leur frustration commune face aux différents échecs qu'avaient jusqu'à présent rencontrés les tentatives d'élaboration d'une politique côtière. Des consultants ont ainsi été engagés. Suite à leur rapport, notre jeune chercheur d'alors, qui était intéressé par la façon d'intégrer les Sud-Africains désavantagés dans des négociations politiques, recommanda que le processus d'élaboration de cette politique soit un processus négocié.

Plusieurs années plus tard, l'idée de l'élaboration d'une politique côtière fut relancée. C'est d'abord l'option classique, que l'on a retrouvé dans tous les autres Livres Blancs, qui fut discutée :

*"They got people involved again who were very process sensitive. There was initially a talk about developing a draft and sending it out for consultation, in that traditional draft consultant mode, which is problematic. But fortunately they didn't go that road, they went into discussion with key political leaders, key stakeholders and said what would be a legitimate basis to develop a policy, and how should we go about doing it? That was a completely different point of departure to all other policy processes at the time"* (entretien n°66).

La trajectoire différente choisie pour l'élaboration de cette politique est ainsi confirmée. Mais qu'est-ce qui a poussé les responsables de cette politique à choisir cette voie ?

Le fonctionnaire qui était à l'époque le directeur de l'unité de gestion des côtes et responsable de l'élaboration de cette nouvelle politique raconte son altercation avec l'un de ses collègues, comme un moment fondateur de ce choix :

*“And, in one of those committees, the one guy said, he was quite a prominent guy, he was the head of National Parks at that stage, ‘why don’t you just sit and write this thing? You should not be accepting any money from international! You can sit this and write it in there in a week!’. I said ‘Yes I can do that. But, it will not be very good, and it will not be implemented by the people’. So that was a conscious decision made by us. We will not, as this small group, we will not go and develop content before we’ve got agreement on the process, specifically given the historic time, South Africa’s sort of development” (entretien n°19).*

Pour mieux comprendre comment ce petit groupe que constituait l’unité de gestion des côtes a pu ainsi s’opposer à ses aînés et faire ce choix, il faut revenir sur son histoire.

Le premier précurseur de cette unité est né pendant l’apartheid. Il s’agissait alors d’un institut de recherches sur la pêche maritime, qui était basé au Cape. Cette structure fut ensuite connue sous le nom de *Marine and Coastal Management*, et a été rattachée au DEAT. Si depuis ces premières années, et jusqu’à aujourd’hui, le sujet du déménagement de cette unité à Prétoria est régulièrement débattue, le fait que la majorité des chercheurs et scientifiques soient au Cape aurait plaidé en la faveur d’un maintien de cette unité au Cape où elle toujours située aujourd’hui (entretien n°42). Cette unité de gestion des côtes est ainsi la seule unité du Ministère de l’Environnement, et l’une des seules unités administratives nationales, à se trouver non pas à Prétoria, mais au Cape. Les quelques 1300 kilomètres séparant les deux villes ont ainsi probablement favorisé le sentiment d’indépendance de cette jeune unité.

Par ailleurs, en tant qu’unité récente, elle faisait face un à autre problème. Ses relations avec les différents acteurs sud-africains concernés par la gestion des côtes n’étaient pas encore bien établies. Ainsi, si ses fonctionnaires ont cherché à organiser un dispositif participatif d’une grande ampleur, c’est également afin de mettre en place de nouvelles structures de communication. Un de ses membres reconnaît que pour élaborer le Programme National de Gestion des Côtes de 2014, ils ont utilisé ces structures. Par exemple, dans le cadre de ce programme, pour représenter un groupe, ils n’ont fait intervenir que trois personnes, aujourd’hui considérées comme étant légitime pour le représenter. A l’époque du Livre Blanc, parce que les différents groupes potentiellement intéressés n’étaient pas clairement identifiés, ce fonctionnaire estime qu’un même groupe pouvait alors avoir été représenté par une quinzaine de personnes (entretien n°42).

En plus de créer du lien, le fonctionnaire en charge du processus à l’époque souligne deux autres raisons qui les ont poussés à mettre ainsi en œuvre ce dispositif. D’abord, les documents produits sous l’apartheid, comme nous l’avons vu, se concentraient sur la dimension biophysique. Or, il était important d’ajouter la dimension socio-économique et d’inclure les Sud-Africains (entretien n°19). Avec ce changement de focus, les acteurs en charge de la gestion des côtes espéraient obtenir l’attention des acteurs politiques (entretien n°24). Par ailleurs, ce processus a également été choisi parce que la mise en œuvre de cette politique n’était pas pensée possible sans le peuple (entretien

n°19). Il faut également comprendre qu'à cette époque, le budget de l'unité était limité, et que le soutien d'acteurs de la société civile apparaissait indispensable à la mise en œuvre.

Il faut enfin rappeler qu'à l'époque, la recherche sur la gestion des côtes était en plein essor en Afrique du Sud. Ainsi, parmi les 57 rédacteurs du Livre Blanc final, 38 sont des chercheurs travaillant pour des instituts de recherches ou universités sud-africaines, la grande majorité des rédacteurs restant étant des consultants sud-africains.

Ainsi, motivée par ces différentes dynamiques, cette jeune unité a choisi, avec les acteurs membres du *Policy Committee*, de donner la charge de ce processus participatif à une équipe principalement menée par trois personnes : le jeune chercheur, ex-fonctionnaire du Ministère de l'Environnement, intéressé par l'intégration de la voix des sud-africains désavantagés, qui était « l'universitaire » ; un « technocrate » ; l'expert en participation du public, surnommé « Mr Participation » (entretien n°9).

Le profil de ce Mr Participation (entretien n°34) comprend des similitudes avec celui du consultant en charge du dispositif participatif pour la rédaction du NEMA dans la province du Kwazulu-Natal, notamment de par son profil militant. Ayant fait ses études à l'université du Cape, il travailla ensuite pour le département des sciences politiques à l'Université de Johannesburg pendant plusieurs années, alors que la contestation contre le régime de l'apartheid atteignait son paroxysme. A la fin des années 1980, il devint activiste politique, pour le militantisme anti-apartheid. Il a ensuite travaillé pour le secteur privé, et indique que même si la transition démocratique n'a été formellement effectuée qu'en 1994, des processus informels avaient déjà cours. Il a donc commencé en 1991 à travailler pour une entreprise de conseil, alors en collaboration avec les gouvernements provinciaux et locaux pour mettre en place de dispositifs impliquant divers acteurs concernés autour des questions de développement en général et de développement urbain en particulier. Après avoir accumulé une expérience de presque sept ans au sein de cette entreprise, il a décidé de monter sa propre entreprise de conseil avec un associé, et a répondu à l'appel d'offres pour ce Livre Blanc. Mr Participation a donc toujours vécu en Afrique du Sud, est éduqué, engagé politiquement et spécialisé depuis plusieurs années dans l'étude et la mise en place de dispositifs participatifs (entretien n°34). Cette première carrière dans le secteur privé est sûrement ce qui le distingue du consultant précédent, plus militant et partisan que professionnel, avant sa prise en charge du processus participatif dans le KZN, qui l'a ensuite mené à faire carrière dans le secteur de la participation environnementale (entretien n°89).

L'un des consultants engagés pour organiser la participation dans l'une des treize zones côtières définies au niveau national salue le professionnalisme de cette équipe :

*“The three of them put together a really good show, with their staff. And they basically put us through training in public participation, they attended many of our sessions, acting as a support. I think it was really well put together. I think it was about a two year process, ongoing, through the Green Paper,*

*then into the White paper. And the overall response from those who participated was pretty big” (entretien n°9).*

Le fonctionnaire en charge se souvient encore des détails du processus, qui confirment ce que nous avons pu lire dans le Livre Blanc:

*“And I can remember the kind of questions that was asked is ‘if you fly over here in 20 years time, with an helicopter, what do you want to see?’. So starting off with that, yes we take note of obviously what are the concerns, and problems and things like that, but what is your vision for this piece of coast? And then from there to say, ‘ok, so, how will we get there?’. So, there is a national vision, in here, and then, from all the things that the people identified, that was unpacked in groups, into themes and then objectives and goals and objectives, sub objectives. So that’s how it worked” (entretien n°24).*

Le jeune chercheur d’alors nous a quant à lui fait part de la satisfaction ressentie à la vue des résultats positifs de ce dispositif :

*“And the most confirming experience was when we’d gone through a round of regional meetings with key stakeholders to develop a vision, to identify issues, and we’d gone to 2 or 3 iterations, and we come back, and in a number of places, people said we trust you, go away and do some analysis and come back to us. That was for me probably a turning point in the process where the public said it’s ok, we’re comfortable, it’s legitimate, you’ve come back, you’ve given us feedback that reflects what we said, recognize the complex” (entretien n°66).*

Si à première vue, on aurait pu penser que tous les dispositifs sud-africains menant aux nouvelles lois de la démocratie sud-africaine avaient été participatifs, nous avons ainsi pu montrer que le caractère participatif de ces dispositifs a été fortement variable. Dans cette section, en comparant deux dispositifs environnementaux, nous avons pu voir que les motivations des initiateurs de ces dispositifs avaient été très différentes, ce qui a mené à des manières d’organiser les dispositifs elles aussi très différentes. D’un côté, le processus ayant mené au NEMA a été organisé sous l’impulsion de l’arène internationale et de la société civile sud-africaine, grâce à la médiation d’un leader politique charismatique. Néanmoins, les réticences et divers conflits politiques semblent avoir favorisé une mise en œuvre hâtive du dispositif, sous contrôle étroit du Ministère de l’environnement. De l’autre côté, les acteurs administratifs d’une jeune unité, éloignée des autres unités environnementales, du pouvoir politique et motivés par des recherches en plein essor sur la gestion des côtes, ont souhaité mettre en œuvre un dispositif partant du bas pour se faire entendre des politiques.

Dans la section suivante, nous regarderons qui a réellement pu participer à l’élaboration de ces deux politiques.



### 3. Les participants qui ont eu une influence sur les textes

Nous avons vu que sous l'apartheid, ce sont les associations environnementales ainsi que les professionnels et chercheurs issus de milieux privilégiés qui étaient parvenus à avoir une influence sur les premières tentatives de prise en compte des questions environnementales.

Après avoir regardé comment et par qui les dispositifs participatifs menant aux nouvelles lois environnementales ont été mise en œuvre, cette section permettra de voir si de nouveaux groupes, via ces dispositifs, ont pu influencer le contenu des deux nouvelles lois étudiées.

#### **a) *L'influence de nouvelles associations et de l'arène internationale sur la loi environnementale cadre***

Le processus CONNEPP, comme nous l'avons montré, a été entravé par des conflits qui semblent avoir empêché la participation de tous les acteurs concernés. C'est ce que confirme un consultant environnemental, qui a été à la tête de la branche Afrique Australe de l'AIP2, et à l'époque du CONNEPP était étudiant. Il rapporte une conversation qu'il a eue après le processus avec un chercheur, responsable de son Master :

*“He said what do you think about CONNEPP? I said no, it didn't work for me, you know. It was shallow, and it was too quick. So the principle was good. And I talk talk talk, and this guy was keeping quiet, so all of a sudden I said why are you so quiet? And he said he developed it, for the government (laughs). (...) Luckily I had said that the principle was right, and that it was too... restricted in time. And he said he was too restricted in time”* (entretien n°98).

Ce spécialiste de la participation du public sud-africain et cet organisateur de CONNEPP semblent ainsi d'accord sur le fait que la mise en œuvre de ce processus a été limitée.

En dépit de ces problèmes, « *l'Afrique du Sud a considérablement bénéficié des interventions de la société civile, en particulier au niveau de l'élaboration des politiques. C'est sous sa pression que le gouvernement s'est engagé dans des processus comme celui du connepp* » (Fig, 1999 : 589).

La société civile n'a pas simplement permis d'initier ce processus, elle y a également activement participé. Et les associations environnementales créées sous l'apartheid ne sont pas les seules à y avoir contribué.

En effet, peu avant la fin de l'apartheid, un mouvement portant sur la justice environnementale a commencé à s'organiser en Afrique du Sud. En 1992, l'*Environmental Justice Networking Forum* (EJNF) a été créé. Ce forum, qui regroupait 400 associations environnementales a travaillé « *en étroite collaboration avec l'Etat* » pour la formulation de nouvelles politiques environnementales (Cock, 2008 : 67). Si ce forum s'appuie sur la notion de justice environnementale qui a été inspirée par les pays occidentaux, il semble bien ne pas s'être contenté de copier ce concept mais se l'être approprié :

« Ce concept a en particulier été radicalisé et étendu au-delà des questions d'inégalités redistributives, ce qui permet aujourd'hui à de nombreux commentateurs de considérer qu'il est particulièrement pertinent dans le contexte de l'Afrique du Sud post-apartheid » (Cock, 2008: 65).

Les spécificités sud-africaines du mouvement incluent ainsi une volonté de s'intéresser à la capacité de changement par la majorité ; une attention aux questions de classe, plus large que l'idée d'un racisme environnemental ; la volonté de s'intéresser aux causes plutôt qu'aux conséquences des dégradations environnementales (id.). Ce mouvement n'a donc plus vocation à s'intéresser aux intérêts d'une minorité. Cette volonté est reflétée par sa base sociale, fortement diversifiée (Cock, 2008 : 67).

Tout particulièrement après 1996, lorsque le NP n'a plus fait partie du gouvernement, la participation de ce type d'ONGs au CONNEPP s'est ainsi accrue. L'initiative politique environnementale a alors été créée pour « renforcer l'analyse politique de ces secteurs » (Fig, 1999 : 589).

L'influence de ce nouveau mouvement centré sur la justice environnementale sud-africaine sur le Livre Blanc de la politique environnementale se traduit notamment par le fait que la justice environnementale fait partie des principes clés mis en avant dans le Livre Blanc (n°4) :

*“To comply with the requirements of environmental justice, government must integrate environmental considerations with social, political and economic justice and development in addressing the needs and rights of all communities, sectors and individuals”.*

En addition de ce principe, l'accès équitable aux ressources environnementales est inscrit, tout comme la nécessité de s'assurer que tous les Sud-Africains puissent participer, en particulier les plus démunis. La loi environnementale cadre (NEMA) a été adoptée peu après ce Livre Blanc, en 1998<sup>42</sup>. Les différents principes de gestion de l'environnement, présentés en chapitre 1, reprennent bien les différents principes évoqués dans le Livre Blanc :

*“Environmental justice must be pursued so that adverse environmental impacts shall not be distributed in such a manner as to unfairly discriminate against any person, particularly vulnerable and disadvantaged persons”.*

L'accès équitable aux ressources naturelles y figure également, ainsi que l'assurance d'une participation de tous :

*“The participation of all interested and affected parties in environmental governance must be promoted, and all people must have the opportunity to develop the understanding, skills and capacity necessary for achieving equitable and effective participation, and participation by vulnerable and disadvantaged persons must be ensured.”*

Les différents impacts, tant sociaux, qu'économiques et environnementaux, devront être pris en compte.

---

<sup>42</sup> Republic of South Africa. (1998). National Environmental Management Act. *Government Gazette*, 401(19519), 1-72.

Ces nouvelles associations environnementales ne semblent pas avoir été les seules à influencer cette politique. L'avant-propos du Livre Blanc (n°4) commence par décrire pendant plus d'une page les évolutions internationales dans le domaine de l'environnement, avant de conclure par trois paragraphes sur la nécessité d'une nouvelle politique environnementale en Afrique du Sud. Le Livre Blanc commence ainsi par ces lignes :

*“When the Rio Earth Summit convened in 1992 the world came of age. The decision to adopt and promote Sustainable Development was a defining moment in the history of social progress, peace and development”*,

puis continue par exemple ainsi:

*“The Rio agreements moved us, the world's people, closer to the objective of living in harmony with our environment”*.

La nouvelle vision pour une politique environnementale sud-africaine commence alors par la définition du développement soutenable. La définition du rapport Brundtland y est rappelée, puis vient le principe majeur devant guider cette nouvelle politique :

*“This policy emphasises that **integrated and sustainable management of the environment, now and in the future, is the essential basis of sustainable development in all areas of human activity**”* (en gras dans le texte).

Une définition qui semble peu s'écarter des principes internationaux.

La définition du développement soutenable adoptée dans le NEMA est la suivante :

*“sustainable development” means the integration of social, economic and environmental factors into planning, implementation and decision-making so as to ensure that development serves present and future generations”*<sup>43</sup>.

Dans les principes de gestion de l'environnement figurent ainsi le fait que le développement doit être soutenable.

La nouvelle politique environnementale sud-africaine marque donc bien un changement de focus radical avec la politique environnementale menée sous l'apartheid. Ce changement semble avoir été inspiré à la fois par de nouvelles associations sud-africaines promouvant la justice environnementale et l'arène internationale. La rapidité avec laquelle le processus CONNEPP semble avoir été mené questionne cependant l'idée qu'une telle politique ait bien été définie avec l'ensemble des Sud-Africains et représente les aspirations de la majorité.

---

<sup>43</sup> Republic of South Africa. (1998). National Environmental Management Act. *Government Gazette*, 401(19519), 1-72.

## **b) La difficile prise en compte des voix des populations dans l'ICMA**

Contrairement au CONNEPP, aucune des personnes que nous avons interrogées n'a eu une vision négative du processus participatif ayant mené au Livre Blanc sur la gestion des côtes.

Même ceux qui sont devenus aujourd'hui sceptiques quant à la capacité des consultants de mener à bien de projets incluant des dimensions scientifiques et participatives reconnaissent ce processus comme faisant partie des exceptions :

*“That was an extremely participatory process. And, even though it was driven by a consulting firm, they, I really think they really did their absolute best to really get out to South Africans. And I think it is a very good example of a very robust participatory process”* (entretien n°24).

Malgré cette image très positive du processus, qui semble bien avoir été le plus participatif de son époque, toutes les catégories d'acteurs n'ont pas été correctement représentées. Le « Mr Participation » regrette ainsi de ne pas avoir mieux réussi à inclure les chefs tribaux dans le processus (entretien n°34). Dans certaines provinces côtières pourtant, comme le Kwazulu-Natal et l'Eastern Cape, ces chefs tribaux ont des prérogatives importantes sur la gestion des terres. Par ailleurs, ce manque de représentation des chefs pose la question de la représentation des communautés rurales lors du processus. Aujourd'hui encore en effet, comme nous avons pu l'observer lors de réunions, pour certaines communautés il n'est pas concevable d'envoyer quelqu'un d'autre que le chef, ou l'un des membres du conseil tribal, à des réunions officielles.

En plus de ce problème de représentativité, Mr Participation reconnaît que des indicateurs de changements, pour vérifier que les objectifs définis par la population ont été atteints, auraient mérité d'être définis (entretien n°34).

Au terme de ce processus, le Livre Blanc sur la gestion des côtes est donc paru l'année 2000. Pourtant, l'ICMA n'est adopté que huit ans plus tard.

Pour les personnes interrogées, ce délai de huit ans fut une grande déception. On détecte même de la colère dans les propos de la personne suivante :

*“What was really unfortunate, was that once we finished the public participation process, I don't know, did it take 6 or 7 years, to get into policy? [...] Sorry, that's just stupid. You can't have this hiatus. [...] But if you want to retain the enthusiasm of the participants, into implementation, the State needed to move. The moment it moved out of the hands of [Mr Participation] and crew, into government, it then just slowed to an absolute fraud”* (entretien n°9).

Pour expliquer les raisons de ces délais, plusieurs fonctionnaires de l'unité de gestion des côtes (entretiens n°19 et 42) nous ont expliqué, avec regret, qu'à cette époque, de nombreuses propositions de lois étaient effectuées dans tous les domaines. C'est bien ce que nous avons pu constater avec les nombreux Livres Blancs recensés entre la fin des années 1990 et le début des années 2000. Or, selon

ces fonctionnaires, en dépit du fait qu'initialement, ce Livre Blanc ait bien réussi à attirer l'attention des acteurs politiques, la gestion des côtes n'a pas réussi à intégrer les priorités du gouvernement :

*"(...) the White Paper gained a lot of popularity and had a lot of backing towards it, politically as well. At some point however, I believe that other issues came to the forefront, for government at the time. Creating housing, infrastructure etc..."* (entretien n°42).

Pourquoi alors avoir finalement adopté cette loi en 2008? Les différentes personnes interrogées sont unanimes (entretien n°11 et 42) : la loi a finalement été remise à la discussion suite à une catastrophe naturelle qui a atteint les côtes sud-africaines en 2007.

*"(...) that was one of the primary things that got our politicians back to coastal management. Because the KZN storms destroyed millions of rands in road, infrastructure, property damage, who knows what. And then, the politicians were like 'wow, why don't we have any legislation to deal with this?' We were 'wow, we've had a bill sitting on your desk for a few years, if you could maybe look at it'..."* (entretien n°42).

En plus de ce délai, ce qui faisait la particularité du Livre Blanc sur la gestion des côtes apparaît mal dans cette loi. Le focus du Livre Blanc portait tant sur les questions économiques et sociales que sur les questions environnementales, à la fois parce qu'elles représentaient les priorités des populations côtières qui avaient participé, et parce que ce focus socio-économique était utile pour faire prendre conscience aux politiciens de la valeur des côtes (entretiens n°25, 42 et 66). Or, les acteurs qui ont participé à ce processus sont déçus de ne pas retrouver ce focus dans la loi :

*"The one thing that I feel is not coming through strongly in the Act is the social and economic side of things. There is a very strong focus on the physical environment of the coast, which is good, but then the softer side, which is as important, like the economic development and the social development, that hardly gets any mention."* (entretien n°24)

Ce qui faisait la particularité du Livre Blanc aurait ainsi été perdu dans la loi, du fait du changement de cap de certains haut fonctionnaires :

*"And ironically that's exactly one of the primary differences of the coastal policy from other environmental policies at the time, is that we deliberately framed it as a human development issue, not as a nature conservation issue. And I think some of the people in DEA maybe have lost sight of that. Particularly at a higher level"* (entretien n°66).

Les deux premières parties du Livre Blanc, qui correspondaient à la première phase du processus participatif, consistaient en la définition d'une vision puis d'objectifs pour la gestion des côtes sud-africaines. Or, l'étude de l'ICMA montre que ces deux parties ne se retrouvent pas dans la loi. Il n'est d'ailleurs pas aisé de trouver des similitudes entre ces deux textes, tant leurs structures sont différentes. La loi commence ainsi par deux chapitres sur la définition de la zone côtière, de ses frontières, le chapitre suivant aux estuaires avant de parler des arrangements institutionnels. Dans ces arrangements se retrouve néanmoins l'idée de comités, qui avait été mentionné dans le Livre Blanc

sous le terme de forum, pour les sphères nationale, provinciale et locale. Puis sont évoqués les *Coastal Management Programs* (CMPs), rendus obligatoires pour ces trois sphères par l'ICMA.

Si la voix des Sud-Africains a mieux été prise en compte dans le processus ayant mené au Livre Blanc sur la gestion des côtes que dans d'autres processus, elle semble ainsi avoir été malmenée lors de la rédaction de la loi.

## Conclusion

Si des premières évolutions dans la politique environnementale sous l'apartheid ont permis par exemple l'importation du concept d'étude d'impact environnemental en Afrique du Sud, ces évolutions n'ont pas constitué une révolution dans le domaine. Ni l'intégration systématique des questions environnementales, ni la participation de tous n'a été favorisée lors des décisions développementalistes prise par le gouvernement de l'apartheid. Néanmoins, les associations environnementales de l'époque, constituée principalement de groupes issus des populations avantagées par le régime, ont commencé à faire entendre leur voix dans certaines circonstances. Puis avec l'idée d'une transition inéluctable, des chercheurs et professionnels se sont saisis de l'opportunité pour définir une première vision de la gestion intégrée de l'environnement sous l'apartheid. Il semble en effet qu'il ait été plus facile pour le gouvernement de l'apartheid de faire des concessions dans le domaine de l'environnement, d'importance mineure.

La transition démocratique a permis la mise en place d'un nouveau parti politique. L'environnement n'a pas non plus fait partie de ses priorités. Et pourtant, de grands dispositifs participatifs ont été mis en œuvre afin d'élaborer de nouvelles lois environnementales. Si ces dispositifs n'ont pas été également participatifs, ils l'ont été plus que les dispositifs organisés pour l'élaboration de lois dans d'autres domaines. Dans l'un des deux cas étudiés, cette participation, alors qu'elle ne faisait pas partie des priorités politiques, a été encouragée par un leader charismatique. Dans l'autre, c'est une équipe administrative dynamique et éloignée du pouvoir central qui s'est saisie de ces questions. La société civile et l'arène internationale semblent aussi avoir joué un rôle non négligeable dans ces dispositifs. De nouvelles associations environnementales ont participé, se différenciant des associations créées sous l'apartheid par leur mobilisation autour du nouveau concept de justice environnementale et leur base sociale élargie. Un représentant des bailleurs de fond estime ne pas avoir influencé le processus qu'il a observé, mais l'étude de l'influence des bailleurs mériterait d'être approfondie, tout comme celles des différents problèmes ayant freiné la participation des Sud-Africains désavantagés.

Si ce moment fondateur a permis l'inscription de la participation environnementale comme l'un des principes de la démocratie sud-africaine, des guides et lois sont venus préciser la manière d'organiser la participation du public aux études d'impact environnemental, et ont donné naissance à de nouveaux instruments participatifs environnementaux. Après la déconstruction du mythe entourant l'élaboration des premières lois environnementales, il est important d'étudier désormais l'opérationnalisation de la participation environnementale ainsi que les acteurs l'ayant construite.



# Chapitre III

## L'opérationnalisation de la démocratie participative environnementale

---

*“That’s where the municipalities are going to benefit the most, because the public then is going to become really interested in what’s happening in their coast. In turn, municipalities will have to prioritize coastal management, if their voters want it. That’s probably our most important method to use right now” (entretien n°42).*

L’adoption de nouvelles lois environnementales au courant des années 1990, tant de la loi cadre, le NEMA, que des lois spécifiques, comme l’ICMA, a permis d’inscrire de nouveaux principes, incluant la participation du public, devant guider l’action environnementale de l’Afrique du Sud démocratique. Afin que ces principes puissent être opérationnels, des instruments ont été définis pour les mettre en œuvre.

Nous avons étudié dans le chapitre précédent les raisons de l’avènement de premières pratiques participatives environnementales, qu’il s’agisse de la participation du public aux premières études d’impact environnemental sous l’apartheid ou de l’élaboration participative des premières lois environnementales de la démocratie. Ce chapitre sera consacré à l’étude de la consolidation de la participation du public dans l’action publique environnementale au niveau national sous la démocratie, depuis son avènement en 1994 jusqu’en 2016.

Nous analyserons ainsi l’évolution la place accordée à la participation du public au sein de l’action publique nationale depuis l’inscription du principe participatif dans les premières lois environnementales et à mettre au jour les acteurs responsables de ces évolutions.

Pour ce faire, nous nous attacherons d’abord à étudier l’évolution de la manière dont différents acteurs nationaux, acteurs politiques et fonctionnaires, ont promu et mis en œuvre la participation environnementale. Puis à l’aide du cas spécifique de l’élaboration des règles encadrant les études d’impact environnementales, nous étudierons l’évolution de la place accordée à la participation du public dans les lois environnementales et ses causes. En nous intéressant à de nouveaux outils environnementaux, nous chercherons enfin à comprendre en quoi ils sont susceptibles de faire évoluer la place accordée à cette participation environnementale, et qui les ont souhaités.

## **I L'évolution de la place accordée à la participation environnementale au niveau national au sein de la démocratie**

Le NEMA en 1998 a affirmé que la participation de tous les Sud-Africains concernés et intéressés par la gouvernance environnementale devait être promue, que la participation des plus vulnérables et personnes désavantagées devait être assurée dans le domaine de l'environnement, et a garanti le droit de tous à l'accès à des moyens de formation pour pouvoir participer efficacement (Chapitre I, 4f)<sup>44</sup>.

Depuis 1998, peut-on affirmer que cette participation environnementale a été promue au niveau national ? Et que différents moyens ont effectivement été mis en œuvre pour la garantir ? C'est en étudiant d'abord les discours des acteurs politiques au pouvoir, puis l'élaboration des nouvelles lois via l'étude des Livres Blancs, ainsi que les discours des fonctionnaires du Ministère national de l'environnement que nous tenterons de répondre à cette question.

### **A. Participation et environnement peinent à se faire reconnaître comme des priorités politiques nationales**

La *Freedom Charter*, ce document de 1956 fondateur de la politique de l'ANC, ne mettait pas en avant, nous l'avons vu, les questions environnementales, et n'évoquait que la participation électorale. Afin de savoir si, depuis l'avènement de la démocratie, ce discours a évolué, et de comprendre comment la participation environnementale est désormais promue par les acteurs politiques nationaux au pouvoir, nous étudierons à la fois les discours d'investiture des Présidents de la République, et des outils emblématiques de leurs programmes.

Depuis Nelson Mandela, trois présidents sud-africains se sont succédés au pouvoir : Thabo Mbeki, élu en 1999 puis réélu en 2004 ; Kgalema Motlanthe élu en 2008<sup>45</sup> ; Jacob Zuma, élu en 2009 puis réélu en 2014. En comparant les cinq discours d'investiture de trois Présidents de la République Sud-Africaine, les Présidents Mandela, Mbeki et Zuma, il est d'abord intéressant de noter que ni les mots « *environment* » ni « *sustainability* » n'y sont prononcés une seule fois. Aucun des cinq discours ne fait référence aux problèmes environnementaux nationaux ou globaux ni à la nécessité d'un développement soutenable pour l'Afrique du Sud<sup>46</sup>. L'idée en revanche de la nécessité d'un

---

<sup>44</sup> Republic of South Africa. (1998). National Environmental Management Act. *Government Gazette*, 401(19519), 1-72.

<sup>45</sup> Le Président Motlanthe a été élu par les parlementaires en septembre 2008, suite à la démission du Président Mbeki pour mise en cause indirecte dans des affaires judiciaires, et n'est resté au pouvoir que jusqu'aux élections générales suivantes, en mai 2009.

<sup>46</sup> Seule exception : le Président Zuma lors de son premier discours fait référence à la nécessité de fournir un accès à l'eau potable pour tous les Sud-Africains.

développement économique de pays, et de création d'emplois pour en finir avec la pauvreté endémique est à l'inverse omniprésente. Le Président Mandela expliquait en 1999:

*“Our plan is to create jobs, promote peace and reconciliation, and to guarantee freedom for all South Africans. We will tackle the widespread poverty so pervasive among the majority of our people (...)”*<sup>47</sup>.

Le Président Zuma affirme à sa réélection en 2014:

*“More importantly, this mandate gives us the green light to implement the National Development Plan and to promote inclusive economic growth and job creation”*<sup>48</sup>.

La priorité donnée à la création d'emplois, d'après l'étude de ces cinq discours, est partagée par ces trois Présidents. Quant à la participation, il s'agit également d'un élément récurrent. Cependant, la façon dont elle est évoquée diffère de l'un à l'autre. Le Président Mandela parle de sa volonté de mettre en place des élections *“regular, open and free”*<sup>49</sup>, mais cette participation électorale est la seule forme de participation qu'il évoque comme faisant partie de son programme. Le Président Mbeki encourage en 2004 une participation bien plus large du public :

*“Throughout the election campaign we also tried to inspire the people to participate and involve themselves in the process of the reconstruction and development of our country. As in the past, we must therefore continue to project the vision and actively encourage a people-driven process of change”*<sup>50</sup>.

En 2009, le Président Zuma s'accorde sur cette définition :

*“We must deepen the practice of participatory democracy in all spheres of public life”*<sup>51</sup>.

En 2014 il n'évoque cependant plus que le vote électoral, son importance en particulier chez les jeunes, comme forme de participation à encourager<sup>52</sup>.

Bien sûr, la comparaison de ces discours ne peut donner qu'une idée partielle des politiques qui ont pu être menées. L'absence de référence aux questions environnementales est toutefois un indicateur du fait que les campagnes politiques nationales n'ont pas été focalisées sur ces questions. Quant à la variabilité des formes de participation prônée, elle ne fait que renforcer l'idée que la participation du public a pu être mobilisée différemment selon les phases de la démocratie sud-africaine.

---

<sup>47</sup> Nelson Mandela's Inaugural Address as President of South Africa. <http://www.blackpast.org/1994-nelson-mandela-s-inaugural-address-president-south-africa-0#sthash.VPgyEVRo.Ly3WhFAP.dpuf> [07/09/2016].

<sup>48</sup> Acceptance speech by President Jacob Zuma on the occasion of the announcement of 2014 general election results and the declaration of ANC election victory, IEC National Results Centre, Pretoria. <http://www.anc.org.za/content/acceptance-speech-president-jacob-zuma-occasion-announcement-2014-general-election-results> [07/09/2016].

<sup>49</sup> Nelson Mandela's Inaugural Address as President of South Africa. <http://www.blackpast.org/1994-nelson-mandela-s-inaugural-address-president-south-africa-0#sthash.VPgyEVRo.Ly3WhFAP.dpuf> [07/09/2016].

<sup>50</sup> Statement of the President of the Republic of South Africa, Thabo Mbeki, After His Election by the National Assembly as President of the Republic, Cape Town 23 April 2004. <http://www.dirco.gov.za/docs/speeches/2004/mbek0423.htm> [07/09/2016].

<sup>51</sup> Full text of President Zuma's Inaugural Address. <http://www.sanews.gov.za/south-africa/full-text-president-zumas-inaugural-address> [07/09/2016].

<sup>52</sup> Acceptance speech by President Jacob Zuma on the occasion of the announcement of 2014 general election results and the declaration of ANC election victory, IEC National Results Centre, Pretoria. <http://www.anc.org.za/content/acceptance-speech-president-jacob-zuma-occasion-announcement-2014-general-election-results> [07/09/2016].

En nous intéressant désormais aux outils phares promus par ces trois Présidents, nous cherchons à mieux saisir l'importance qui a pu être accordée à l'environnement puis à la participation du public au fil de ces trois présidences.

Le Programme de Reconstruction et Développement (PRD) est d'abord désigné en 1994 par le Président Mandela comme :

*“the cornerstone of building a better life of opportunity, freedom and prosperity”*<sup>53</sup>.

Ce programme est également considéré comme :

*“South Africa ‘s own Marshall Plan for reconstructing the country from the remmanants of its apartheid past”* (Wessels, 1999: 235).

Nous avons déjà évoqué la place prépondérante accordée à la participation du public par ce programme, et montré que c'est notamment grâce à lui que nombre de projets de lois rédigés à l'époque étaient accompagnés d'une description du processus participatif mené pour les élaborer. Ce PRD est considéré par un politiste Sud-Africain comme un instrument de transformation politique, social, et économique (Wessels, 1999). Les considérations environnementales ont également une place importante au sein de ce programme. Le premier des principes de base du PRD est en effet un programme intégré et soutenable, puis au sein de la partie développant la vision :

*“The RDP is committed to a programme of sustainable development which addresses the needs of our people without compromising the interests of future generations”*<sup>54</sup>.

Un environnement propre et sain est ensuite considéré comme l'un des besoins de base des Sud-Africains qu'il faudra satisfaire en priorité. Le programme évoque à la fois le fait que l'apartheid a institué un accès inégal aux ressources naturelles, et que ses lois, combinées à des activités dérégulées, ont contribué à la dégradation des ressources naturelles, mais également mis en danger les vies de travailleurs. Ainsi, le programme annonce que :

*“The democratic government must ensure that all South African citizens, present and future, have the right to a decent quality of life through sustainable use of resources”*.

Pour ce faire que, et pour ne citer que quelques-unes des stratégies du programme, la participation du public, l'éducation environnementale, et des ministères de l'environnement provinciaux forts seront nécessaires. Avant l'adoption de la loi cadre NEMA, la nécessité de s'intéresser aux questions environnementales, et d'assurer la participation des citoyens à ces questions, était donc déjà reconnue.

En 1996, soit deux ans après le lancement du PRD, la *Growth, Employment and Redistribution (GEAR) strategy*<sup>55</sup> est devenue la nouvelle stratégie économique majeure. D'aucuns se sont par la suite demandés, avant même qu'elle n'ait été remplacée par la *Accelerated and Shared Growth*

---

<sup>53</sup> Nelson Mandela's Inaugural Address as President of South Africa. <http://www.blackpast.org/1994-nelson-mandela-s-inaugural-address-president-south-africa-0#sthash.VPgyEVRo.Ly3WhFAP.dpuf> [07/09/2016].

<sup>54</sup> The Reconstruction and Development Programme (RDP). <https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv02039/04lv02103/05lv02120/06lv02126.htm> [07/09/2016].

<sup>55</sup> Department of Finance, Republic of South Africa. Growth Employment and Redistribution. A macroeconomic strategy. <http://www.treasury.gov.za/publications/other/gear/chapters.pdf> [07/09/2016].

*Initiative for South Africa* (ASGISA) en 2006, si elle avait ou non atteint ses objectifs<sup>56</sup>. Quoiqu'il en soit, l'absence de référence à l'environnement au sein de la stratégie GEAR est en contraste avec le programme précédent. Si le terme de durabilité y est employé, ce n'est plus qu'accollé à celui de croissance, afin d'indiquer que la croissance doit être durable. La nécessité de s'intéresser aux questions environnementales n'est pas présente au sein de cette stratégie. Il faut certes rappeler que cette stratégie se veut macroéconomique, alors que le PRD était un programme global, ayant pour objectif de pouvoir être appliqué dans les différents domaines législatifs sud-africains. Cette stratégie a par ailleurs fait l'objet de critiques virulentes, que ce soit pour le manque de réalisme de ces objectifs (Segatti et Pons-Vignon, 2013: 546), ou encore le coût élevé à payer par les Sud-Africains pour sa mise en œuvre (Adelzadeh, 1996: 94). Elle ne représente pas seulement un virage en termes environnementaux, puisqu'elle est considérée comme représentant l'abandon du PRD, pour l'adoption d'une politique néo-libérale (Adelzadeh, 1996: 67). Quand certains soulignent l'influence du Fond Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale sur la GEAR (Adelzadeh, 1996: 67), d'autres remarquent qu'elle ne peut y être réduite, en démontrant que la GEAR marque la volonté des sud-africains de résoudre leurs propres problèmes, l'influence des idées du Président Mbeki, la relation de longue date entre l'ANC et les grandes entreprises ainsi que la capture technocratique du sujet par le trésor national, isolé des autres ministères (Segatti et Pons-Vignon, 2013). Le public ne semble en revanche pas avoir été convié à l'élaboration de cette stratégie, fortement critiquée également pour le secret l'entourant (Segatti et Pons-Vignon, 2013: 246).

Cependant, cette absence des questions environnementales dans la GEAR n'a pas empêché le Président Mbeki de recevoir, conjointement au peuple sud-africain, et simultanément à six autres lauréats, le titre de Champions de la Terre en 2005, délivré par l'Organisation des Nations Unies. Mais pour expliquer l'attribution de ce prix, ce sont d'abord des justifications internationales qui sont apportées<sup>57</sup>. Il s'agit par exemple d'évoquer le rôle prépondérant joué par le Président Mbeki pour le développement du *New Partnership for Africa's development* (NEPAD), qui a une forte composante environnementale. Au niveau domestique, deux accomplissements sont mis en avant : la création des nouvelles aires marines protégées, ainsi que l'adoption de nouvelles lois environnementales. Nous avons vu que la création d'aires protégées était déjà une tradition sud-africaine, puisque le régime de l'apartheid s'en servait comme instrument de sa politique spatiale. Quant à l'adoption de nouvelles lois environnementales, nous savons que le processus avait été initié dès les premières années de la démocratie, et que ces lois ont ensuite été adoptées progressivement, le NEMA en tête. En somme il ne semble pas, sous la présidence de Thabo Mbeki, que l'environnement soit remonté dans le rang des priorités.

<sup>56</sup> L'article suivant tente par exemple de résumer les termes du débat autour de cette stratégie : Streak, J. C. (2004). The gear legacy: did gear fail or move South Africa forward in development? *Development Southern Africa*, 21(2), 271-288.

<sup>57</sup> D'après le site : <http://www.unep.org/spanish/champions/laureates/2005/Mbeki.asp> [11/08/2016].

Comme nous l'avons noté lors de la comparaison des discours d'investiture, le *National Development Plan* (NDP)<sup>58</sup> est mentionné par le Président Zuma comme un outil majeur au cours de sa présidence. Au sein de ce plan, on retrouve, comme dans le RDP, une section dédiée à l'environnement : le chapitre 5 "*Environmental sustainability and resilience*". Plusieurs objectifs dans ce chapitre sont liés à la diminution des émissions de gaz à effet de serre, en détaillant les différentes étapes du calendrier (2030 devant être la dernière étape, l'année « zéro émission »). Les autres objectifs incluent la protection des océans, un investissement accru dans les énergies renouvelables, dans les nouvelles technologies agricoles, une meilleure préparation aux événements climatiques extrêmes, et la publication annuelle de rapports sur l'état de certaines ressources préalablement identifiées. La soutenabilité prônée par ce NDP semble bien différente de celle prônée par le PRD. Rien n'est dit quant au fait que ces ressources naturelles sud-africaines doivent être partagées avec les générations futures, ni que les Sud-Africains, aujourd'hui et demain, ont le droit de vivre dans un environnement sain. Il semble plus s'agir ici pour l'Afrique du Sud de répondre à ses obligations internationales et de favoriser l'investissement dans des technologies propres, dans l'attente que les retombées économiques en soit positives, que de garantir que le développement en lui-même soit propre, soutenable dès la mise en œuvre de ce plan. En ce sens, le *Climate Action Tracker*<sup>59</sup>, qui est une analyse scientifique indépendante menée par quatre organismes de recherches, juge la contribution sud-africaine inadéquate et souligne que :

*"South Africa's commitment is not in line with interpretations of a "fair" approach to reach a 2°C pathway"* et que *"According to (their) analysis, South Africa will need to implement additional policies to reach its proposed targets"*<sup>60</sup>.

L'environnement ne semble donc pas être devenu une priorité politique nationale dans cette République qui vise d'abord à construire un Etat capable et développementiste (chapitre 13 du NDP), ce que Masreumule (2009 : 15) résume en ces termes :

*"In the context of South Africa, the imperatives of a developmental state require that, on the one hand, the quality of life of the citizenry is enhanced through improved service delivery and, on the other hand, citizen participation in the mainstream economy is maximized, particularly for those previously marginalised by the apartheid system"*.

Le concept d'Etat développementiste aurait été introduit en Afrique du Sud dès 1996 et guiderait la politique de l'ANC depuis (Maserumule, 2009: 18). Alors que l'intérêt pour les questions

<sup>58</sup> National Planning Commission. Our future - make it work. National Development Plan 2030. Executive Summary. <http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/Executive%20Summary-NDP%202030%20-%20Our%20future%20-%20make%20it%20work.pdf> [07/09/2016].

<sup>59</sup> D'après son site web : <http://climateactiontracker.org/about.html> [07/09/2016].

<sup>60</sup> D'après la page dédiée l'analyse de la contribution sud-africaine : <http://climateactiontracker.org/countries/southafrica.html> [07/09/2016].



environnementales et la volonté développementiste ne sont a priori pas nécessairement incompatibles, ces analyses indiquent que la seconde aurait pris le pas sur le premier en Afrique du Sud.

Quant à la participation du public, le NDP en est pensé comme en étant à la fois la résultante, et la prônant. Il a d'abord été rédigé par une commission de vingt-six experts, puis :

*“The Commission consulted widely on the draft plan. Our public forums drew in thousands of people; we met with parliament, the judiciary, national departments, provincial governments, development finance institutions, state-owned entities and local government formations; and we held talks with unions, business, religious leaders and non-profit organisations. South Africans have broadly supported the draft plan, proposing modifications and making suggestions to implement it effectively. Their input has informed this plan”<sup>61</sup>.*

Le terme de consultation est clairement utilisé, et non pas celui de participation. Par ailleurs, en lieu du public, toute une liste de représentants de l'Etat est mentionnée, puis vient une liste de groupes consultés au sein de la société civile. Cette consultation a ainsi des similitudes avec la plupart dispositifs participatifs organisés pour les premières lois démocratiques, comme la rédaction en premier lieu par un groupe d'experts. Elle s'en différencie par le fait que ce document ne nous permet pas de savoir qui a été invité au forum, et que l'organisation de forums au niveau local n'est pas mentionnée. Ce plan prône par ailleurs la participation du public, qui est citée parmi les facteurs de succès:

*“A plan for all : Broad support across society is needed for the successful implementation of the plan. In a vibrant democracy this support will not be uncritical. Vigorous debate is essential for building consensus and broad-based ownership of the plan . (...). The National Planning Commission can use its convening power to bring stakeholders together to facilitate dialogue and develop solutions”<sup>62</sup>.*

Plus que la participation du public, c'est son soutien qui semble ainsi requis. Et dans le cas où il ne pourrait être obtenu, certains représentants pourraient alors être conviés.

Tant son élaboration « consultative » que sa demande de « soutien » de la part du public indique que les dispositifs mis en œuvre pour et prônés par ce plan sont d'après l'échelle d'Arnstein peu participatifs.

L'étude d'un cas concret permet d'illustrer à la fois la place accordée à la participation du public à l'heure actuelle, ainsi que la place accordée à l'environnement. Il s'agit de l'Opération Phakisa, à laquelle l'encadré n°3 est consacré.

---

<sup>61</sup> National Planning Commission. Our future - make it work. National Development Plan 2030. Executive Summary. <http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/Executive%20Summary-NDP%202030%20-%20Our%20future%20-%20make%20it%20work.pdf> [07/09/2016].

<sup>62</sup> Id.



### Encadré n°3 : Quelle place pour la participation du public au sein du projet Phakisa ?

L'opération Phakisa est présentée<sup>63</sup> comme faisant suite à un voyage du Président Zuma en Malaisie. Il y aurait découvert l'approche des *Big Fast Results*, qui aurait permis au gouvernement malaisien d'effectuer très rapidement une transformation économique, et d'obtenir des résultats probants dans les domaines notamment de la pauvreté, de la sécurité, et du chômage. L'opération Phakisa est alors née et a été nommée ainsi puisque : *"Phakisa in Sotho means 'Hurry Up' (...) because we're not delivering as a government, so, this initiative is to speed up delivery"* (entretien n°21), avec l'objectif suivant :

*"Operation Phakisa is an initiative of the South African government. This initiative was designed to fast track implementation of solutions on critical development issues. This is a unique initiative to address issues highlighted in the National Development Plan (NDP) 2030 such as poverty and unemployment"* Ministre de la Présidence<sup>64</sup>.

Pourquoi dans une telle opération qui a pour objectif le développement économique à court-terme s'intéresser d'abord aux océans ? Le Président répond, toujours via ce même site internet :

*"The first implementation of Phakisa will be led by the Department of Environmental Affairs. It will focus on unlocking the economic potential of South Africa's oceans, which are estimated to have the potential to contribute up to one hundred and seventy seven billion rand to GDP by 2033 compared to fifty four billion rand in 2010"*.

Si le Président Zuma évoque une première mise en oeuvre du projet, intitulée *Oceans and Economy Lab*, c'est parce qu'un autre atelier sur la santé est également en cours, *the Health Lab*, et d'autres sont envisagés par la suite.

Cette initiative présidentielle a été accueillie et comprise différemment par divers acteurs

politiques. Un membre de l'opposition, la *Democratic Alliance* (DA) travaillant pour un des Ministères provinciaux de l'Environnement, s'en réjouit :

*"Initiative on Operation Phakisa, the marine economy, it's good and it's going to be driving things like that. (...) Despite the fact that they're going to have pumping and drilling, they are going to have marine protected areas (MPAs). So that should be in place. I think we've undertaken to put 10% of our coastline under MPA, and we've got about pff... 0.7% so far"* (entretien n°82).

Le Général Holomisa, aujourd'hui à la tête d'un parti de l'opposition, l'*United Democratic Movement* (UDM), s'étonne de la méthode employée, et suspecte des pressions économiques :

*"I don't even know what they're talking about, because they just announced it. It was never consultative. I don't even know how it works, but I sense that there's too much money involved there. So, ANC has seen something. Because I heard that they wanted to establish this company, which is going to regulate ships and so on. Then you can see that is why government wants to be involved in business. Something is not right. But you will remember me in 10 years time, General once said it's not clean"* (entretien n°96).

Quant aux acteurs sud-africains ne travaillant pas pour l'Etat qui en ont entendu parlé, le sentiment que le projet est à propos de développement économique, quel que soit le prix environnemental à payer, domine :

*"I'm not on top of operation Phakisa. (...) But I think they're much more interested in how to exploit marine resources rather than how to protect"* (entretien n°96).

Il est intéressant de noter également que les membres de la seule association implantée en Afrique du Sud se revendiquant rassembler les professionnels de la participation du public, la branche Afrique Australe de l'AIP2, n'ont pas entendu parler de ce projet. De ces diverses impressions se dégage l'image d'un projet imposé par le Président, concerné par le développement économique et peu participatif. L'atelier sur les Océans et l'Economie se targue pourtant d'avoir rassemblé des représentants à la fois étatiques et non-étatiques. Que s'y est-il alors vraiment passé ?

<sup>63</sup> D'après le site officiel de l'opération Phakisa : <http://www.operationphakisa.gov.za/Pages/Home.aspx> [07/08/2016].

<sup>64</sup> Id.

Le site internet fait part de:

*“180 delegates from national and provincial government departments, the private sector, civil society, labour and academia [who] participated in the oceans Lab”.*

Les participants expliquent avoir été amené à travailler ensemble durant six semaines « intensives », au terme desquelles un plan devait être trouvé<sup>65</sup>. Le choix des participants demeure en revanche opaque. Cet atelier inclue cinq sous-groupes : l’aquaculture, l’exploration de gaz et pétrole offshore, l’industrie marine, le transport marin, et la protection et gouvernance marine. Un fonctionnaire ayant fait partie du dernier sous-groupe explique son rôle comme celui de gardiens de l’environnement, confirmant la primauté accordée au développement économique:

*“Operation Phakisa was recently announced by the President, and it’s really to unlock the economic...the blue economy, if I can call it that. So there are initiatives to fast track things like ship building, oil and gas exploration, marine spatial planning, which is all good and well but we need to make sure that it happens in a sustainable way”* (entretien n°19).

Un des fonctionnaires de l’unité nationale de gestion des côtes regrette ensuite le manque d’intégration entre l’élaboration du programme de gestion des côtes national et de l’*Oceans and Economy Lab*, auquel il n’a pas participé :

*“Unfortunately, the people who first came with the Phakisa drive behind it were not really aware of our efforts in terms of the National Coastal Management Programme. So they kind of developed the plan in isolation where we already have an existing framework for ocean and coastal management”* (entretien n°42).

Sans avoir connaissance du budget qui sera en fait alloué à chacun des sous-groupes, les fonctionnaires ont eu des difficultés à envisager ce à quoi cette opération pourrait réellement aboutir :

*“I need to know the budget. Because I was our Department representative on that project. So I set in the governance lab, to create a new governance structure, as well as all... There are 10 initiatives*

*for that lab. But it’s a matter of money. How much money are we going to get in order to implement?”* (entretien n°21).

Il explique qui décidera de ce budget:

*“It’s straight from the President. Coming from the top. And once they make those decisions we will see how much money we have for implementation”* (entretien n°21).

Le pouvoir décisionnaire des participants n’a pas été uniquement limité par leur absence de connaissance et de contrôle du budget de cette opération. Certains groupes semblent avoir eu une influence décisive par rapport à d’autres. Un employé d’une organisation provinciale parastatale de conservation de la biodiversité, faisant partie d’un groupe ayant la tâche de déterminer le nombre et la taille des aires marines protégées, explique avoir dû négocier ces zones avec les représentants du secteur du gaz, ce qui a diminué le nombre de zones que ses collègues et lui-même avaient souhaité. La taille même de zones proposées a également été réduite :

*“They were very interested for gas in this MPA, so we had to negotiate and the area was significantly reduced”* (réunion n°5).

C’est après ce processus de négociations conduit en huit clos, durant lequel le rôle des lobbies industriels semble avoir été déterminant, que le public pourra avoir son mot à dire. En ce qui concerne la définition de zones marines protégées par exemple, les zones retenues seront rendues publiques, des sessions d’information organisées et la période de commentaires du public ouverte. Ensuite, des changements seront effectués *“if needed”* (réunion n°5). Un conseiller municipal, qui participait à un comité de gestion des côtes municipal durant lequel un représentant du sous-groupe Protection et Gouvernance Marine a fait une présentation des propositions faites par ce sous-groupe, s’est dit :

*“ (...) concerned that we are consulted so late. The public participation process should have happened earlier”* (réunion n°5).

Cette participation se déroulera pour chacune des zones prédéfinies. Le public n’aura donc pas son mot à dire sur le réseau global ainsi

<sup>65</sup> Selon un des participants à la réunion n°6.

formé, et sa marge de manœuvre pour chacune des aires proposées sera limitée, des agrandissements des zones proposées semblant par exemple peu envisageables suite aux négociations ayant eu lieu. Une fois les MPAs définies, il paraît difficile d'envisager des créations de zones ultérieurement, au vu des objectifs de l'opération, qui sont de créer des emplois au plus vite via l'exploration pétrolière et de gaz.

De manière générale, cette nouvelle forme de prise de décision proposée par le Président semble peu participative. Il s'agit de trouver rapidement des façons de rendre opérationnelles les propositions présidentielles,

et il semble pour ce faire que l'opération Phakisa consiste en des négociations déséquilibrées et accélérées entre représentants étatiques et représentants d'entreprises, ou de lobbies, financièrement importants. Le public n'est convié qu'au moment où les décisions majeures ont déjà été actées. Certes, la nécessité de prendre en compte l'environnement et la voix du public a été incluse dans ce projet de développement économique de grande ampleur. Cependant, cette inclusion a minima ne semble en mesure de garantir ni un processus participatif pour cette opération, ni un développement durable des activités proposées.

Si cette opération nous amène à nous questionner sur la définition de la participation du public, elle démontre aussi que l'importance accordée à la participation du public a évolué, vers des formes nouvelles ainsi que vers une importance moindre accordée au public. L'environnement quant à lui ne semble pas faire partie des priorités du gouvernement.

Si les acteurs politiques nationaux n'ont pas accordé à l'environnement une place prépondérante au sein de leurs programmes, et ont joué avec la définition de la participation, cette participation du public a-t-elle également évolué dans le processus législatifs sud-africain ?

## **B. Des nouveaux Livres Blancs, élaborés de manière moins participative que dans la période précédente**

Dans cette partie, nous nous interrogeons sur la place accordée à la participation du public dans l'élaboration des lois sud-africaines à l'heure actuelle, en étudiant les formes de son intégration aux mécanismes législatifs.

En comparant les premiers Livres Blancs élaborés à la fin des années 1990 dans le chapitre précédent, nous avons choisi de nous intéresser aux domaines de la défense, de l'éducation, de la santé, de l'eau, de l'énergie et des minéraux puis de l'environnement. Afin de savoir si la participation reste toujours un mécanisme crucial pour élaborer les nouvelles lois sud-africaines, nous comparons cette fois-ci les derniers Livres Blancs disponibles dans ces mêmes domaines. Il faut d'abord souligner qu'une fois les premières grandes lois élaborées puis votées dans les années 1990 afin de fonder la nouvelle démocratie, il semblait logique que le volume de lois ait diminué depuis le milieu des années 2000. Ainsi, nous n'avons pas vu de nouvelles lois dans le domaine de la défense, donc nécessairement pas de nouveau Livre Blanc. Par ailleurs, plusieurs des Livres Blancs choisis parmi les derniers publiés par

leurs ministères respectifs n'ont pas encore donné suite à des lois ; nous n'avons pas exploré si c'était par manque de temps ou à cause d'autres facteurs. La liste de ces Livres Blancs étudiés est indiquée dans le tableau 3.

### 1. Des processus moins transparents

N°	Livre Blanc	Ministère	Année
10	White Paper on e-education	Department of Education	2004
	Department of Education. (2004). White Paper on e-Education. <i>Government Gazette</i> (26762), 1-46.		
11	White Paper on National Health Insurance	Department of Health	2015
	Department of Health. (2015). White Paper on National Health Insurance. <i>Government Gazette</i> (39506), 4-101.		
12	Draft White Paper on Water Services	Department of Water Affairs and Forestry	2002
	Department of Water Affairs and Forestry. (2002). Draft Wite Paper on Water Services. <a href="http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/draft_SA_water_services_wp6.1.pdf">http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/draft_SA_water_services_wp6.1.pdf</a> [19/09/2016].		
13	White Paper on Renewable Energy	Department of Minerals and Energy	2003
	Department of Minerals and Energy. (2003). White Paper on Renewable Energy. <a href="https://unfccc.int/files/meetings/seminar/application/pdf/sem_sup1_south_africa.pdf">https://unfccc.int/files/meetings/seminar/application/pdf/sem_sup1_south_africa.pdf</a> [19/09/2016].		
14	National Climate Change Response White Paper	Department of Environmental Affairs	2012
	Departement of Environmental Affairs and Tourism. (2012). National Climate Change Response White Paper. <a href="http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/national_climatechange_response_whitepaper_0.pdf">http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/national_climatechange_response_whitepaper_0.pdf</a> [19/09/2016].		
15	White Paper on National Environmental Management of the Ocean	Department of Environmental Affairs	2014
	Departement of Environmental Affairs. (2014). White Paper on National Environmental Management of the Ocean. <i>Government Gazette</i> (37692), 3-27.		
Tableau n°3: Les différents Livres Blancs comparés, parmi les derniers publiés			

Alors qu'une section entière était destinée, dans la quasi-totalité des premiers Livres Blancs, à la description du processus suivi pour les élaborer, cela n'est plus la norme avec les derniers Livres Blancs. Les deux Livres Blancs du Ministère de l'Environnement (n°14 et 15) ainsi que celui du Ministère de l'Education (n°10) ne contiennent en effet aucune description du dispositif mis en œuvre. Quant aux trois autres, un processus participatif, ou consultatif, est évoqué en quelques lignes, dans une description bien plus brève que celle incorporée dans les premiers Livres Blancs.

Si ce raccourci descriptif ne nous permet pas de déduire quoi que ce soit quant au processus effectivement suivi, il dénote en revanche une diminution de la transparence. Il devient difficile de savoir comment le processus s'est effectivement déroulé, avec qui, et ainsi de tenter de l'évaluer ou de le remettre en cause, tant pour des observateurs externes que pour les acteurs concernés.

Sur les trois Livres Blancs qui consacrent néanmoins quelques lignes à la description du dispositif, deux d'entre eux (n°11 et 12) mentionnent l'existence préalable d'un Livre Vert, qui a été soumis aux

commentaires du public. Les trois (n°11, 12 et 13) mentionnent des réunions et ateliers avec des acteurs clés. Le Livre Blanc sur le système d'assurance maladie national (n°11) est le seul à fournir des données chiffrées :

*“Over 150 written submissions were received from interested individuals and organisations and were carefully reviewed and considered as part of the drafting of this White Paper. Inputs received from consultations with key stakeholders during national and provincial road-shows (which involved more than 60,000 people spanning over a period of four years) have also been taken into account”.*

Le nombre de commentaires reçus est comparable aux chiffres évoqués dans les premiers Livres Blancs étudiés, tandis que le chiffre de 60 000 personnes consultées dépasse largement les chiffres évoqués à l'époque<sup>66</sup>. Le Livre Blanc n°13 mentionne également le fait que le processus a duré plusieurs années.

Néanmoins, dans ces trois cas on ne sait ni qui a participé à l'élaboration du premier Livre Vert, ni à qui et comment il a été diffusé pour recevoir les commentaires du public, ni comment et avec qui ont été organisées les réunions, ni par quel mécanisme il a été décidé d'incorporer ou non les commentaires du public.

Si l'on prend la démarche inverse, soit regarder une nouvelle loi et essayer de remonter à son Livre Blanc, on se rend également compte des problèmes de transparence. Par exemple, nous n'avons pas pu retrouver le Livre Blanc qui a conduit au *Mineral and Petroleum Resources Development Act* de 2002. En revanche, un article qui en fait l'analyse s'intitule *“What is law without people? A review of mining”* (Ntui, 2016). Cet article n'a pas pour objet d'analyser la façon dont la loi a été élaborée. L'auteur y explique cependant que:

*“In South Africa, an Act was enacted post-WSSD<sup>67</sup> with emphasis to create awareness and incorporate international requirements on mining communities legislation and communities”* (Ntui, 2016: 2).

Etant donné le fait que le Sommet de la Terre de Johannesburg ait été conclu le 4 septembre 2002 et la loi publiée dans la gazette officielle le 10 octobre de la même année, on se doute que ces nouveaux principes n'ont pu être discutés avec la population sud-africaine, ce qui n'empêche pas que la loi ait pu être discutée avant le Sommet. L'auteur a pour objectif d'étudier le niveau de connaissance de ce texte au sein d'une communauté minière plus d'une dizaine d'années après l'adoption de cette loi. La réponse est sans équivoque :

*“Community responses are evidences that no form of education or communication has been used to create legal awareness to the studied community (...) Therefore, these evidences indicate why the enacted legislations have not brought about changes in attitudes and mining practices post-WSSD 2002”* (Ntui, 2016: 15).

---

<sup>66</sup> Si l'on omet les millions de personnes évoquées dans le Livre Blanc ayant mené au NEMA, qui nous semblait peu réaliste.

<sup>67</sup> *The World Summit on Sustainable Development*, soit le Sommet de la Terre qui s'est tenu à Johannesburg en 2002



Si les communautés d'aujourd'hui n'ont aucune connaissance de cette loi, il paraît difficile de concevoir qu'elle ait pu résulter d'une participation massive de leurs aînées, même si là encore l'absence de données empêche toute analyse précise et donc toute conclusion ferme.

## **2. Les processus participatifs environnementaux ne sont plus exemplaires**

Concernant les deux Livres Blancs du Ministère de l'environnement, pour lesquels aucune description du processus participatif n'est faite, les Livres Verts ont néanmoins pu être trouvés. En début de ces Livres Verts est indiquée la façon dont le public peut soumettre ses commentaires. On sait ainsi que l'absence de description du processus ne signifie pas absence de dispositif, au moins consultatif. Une analyse du Livre Vert sur la gestion environnementale nationale de l'océan, ayant pour vocation de mener à une sixième loi environnementale spécifique, confirme malgré tout l'idée que l'absence de description cache un processus peu participatif :

*“There is little indication in the Green Paper of an extensive public participation process having been carried out, both within government departments as well as with non-governmental organisations involved in marine matters. This current process is in sharp contrast to the related integrated coastal area management process, which took place just over a decade ago over a period of over 10 years. In that case, there was an extensive public participation process (...) While that process was arguably perhaps too long and protracted, it is not altogether clear what end result is envisaged for the current process”* (Glazewski, 2013: 1).

Ce professeur sud-africain de droit, spécialisé dans le droit environnemental, et qui a été en 2003 et 2004 Conseiller Spécial du Ministre des Affaires Environnementales et du Tourisme<sup>68</sup>, a donc été déçu de l'organisation du dispositif. Il n'a pas manqué de marquer le contraste entre ce dispositif et celui que nous avons jugé comme étant le plus participatif des dispositifs dans la période antérieure, en l'occurrence celui ayant mené au Livre Blanc sur le développement soutenable des côtes (n°9).

Le fait même qu'il y ait eu une loi sur la gestion de l'océan qui ait été rédigée séparément à la loi sur la gestion des côtes, au lieu de chercher à intégrer les deux, est contesté. Un fonctionnaire de cette unité de gestion des côtes ne cautionne pas cette séparation, qui selon lui est due à l'existence de lobbies puissants opérants dans le domaine de l'océan :

*“Where the ICM Act is looking at mitigation of adverse effects on the environment and processes that have to be taken into account, the Ocean's bill is looking at all the role players in the ocean space and consolidating their activities together. So it's actually... It can easily be joined in one piece of legislation. The question is just whether there is political will behind it to actually make them one Act, or keep them separate, because they see the Oceans' bill as involving the bigger... the big brothers of our government, because it's involving mining, shipping, transport, ports, so... They feel that NEMO<sup>69</sup>*

---

<sup>68</sup> D'après le site de l'Université du Cap où il enseigne : <http://www.publiclaw.uct.ac.za/pbl/staff/jglazewski> [07/09/2016].

<sup>69</sup> Initiales pour *National Environmental Management of the Ocean*, en référence à la future loi spécifique.

*needs to operate in its own because we're dealing with all these big role players and we have high stakes, economic benefits, jobs, so, as environmental affairs (...)*" (entretien n°42).

Son désaccord sur ce point marque également le fait que son implication dans l'élaboration de ce Livre Blanc a été minimale, alors qu'il s'agit d'un acteur clé dans l'élaboration du nouveau programme national de gestion des côtes pour l'Afrique du Sud. Son explication quant à la volonté d'élaborer cette loi renvoie à des priorités nationales décidées en haut lieu. Contrairement au Livre Blanc sur la réponse à apporter au changement climatique (n°14), l'introduction du Livre Blanc sur la gestion de l'océan (n°15) ne fait aucune mention des textes internationaux récemment adoptés ou de discussions ayant lieu au sein de l'arène internationale. Ce sont des préoccupations nationales qui justifieraient le déclenchement du processus :

*"The White Paper further represents a substantive response to the National Development Plan request for organs of state to reappraise the maritime sector in terms of both maximising economic potential and responding to growing ocean environmental challenges. It further responds to the New Growth Path and takes cognisance of the Industrial Policy Action Plan"* (Livre Blanc n°15: 10).

On a donc l'impression que ce processus est issu de la volonté présidentielle, afin de mettre en œuvre son programme, et en particulier de permettre d'ouvrir la voie au projet Phakisa. La participation du public ne semble pas avoir été au cœur ni de l'élaboration du Livre Blanc n°15, ni du projet Phakisa.

### **3. Des éléments déclencheurs de ces processus législatifs**

Si les discussions ayant cours au sein de l'arène internationale ne semblent pas avoir été à l'origine du projet Phakisa, elles paraissent en revanche avoir été des éléments déclencheurs de certains processus législatifs.

Le Livre Blanc sur la réponse nationale apportée au changement climatique (14) revient sur sa définition, précise les raisons pour lesquelles il était important d'élaborer ce livre et fait la liste des différents traités internationaux sur le sujet que l'Afrique du Sud a ratifiés. Ces différents éléments tendent à montrer que l'arène internationale a joué un rôle déterminant dans le lancement du processus d'élaboration du Livre Blanc n°14. Cependant, l'introduction de ce Livre Blanc explique bien en quoi ces préoccupations sont importantes étant donné le contexte sud-africain actuel :

*"It presents the vision for an effective climate change response and the long-term transition to a climate-resilient, equitable and internationally competitive lower-carbon economy and society – a vision premised on Government's commitment to sustainable development and a better life for all".*

Les demandes internationales sont ainsi rapportées aux exigences d'un Etat développementaliste, de même qu'à l'objectif présidentiel de création d'emploi.

De manière similaire, l'introduction du Livre Blanc sur les énergies renouvelables (n°13) justifie son importance:

*"With an increasing demand in energy predicted and growing environmental concerns about fossil fuel based energy systems, the development of large-scale renewable energy supply schemes is strategically*



*important for increasing the diversity of domestic energy supplies and avoiding energy imports while minimising the environmental impacts. Consequently, the Department of Minerals and Energy has been engaged for a number of years in a process for the development of a renewable energy policy, whose need and urgency has been underlined by the WSSD”.*

Des raisons nationales expliqueraient donc tout d’abord le lancement de ce processus, tout comme son ampleur, puisqu’il est bien précisé que le Ministère y est engagé depuis plusieurs années, mais des raisons internationales pourraient s’apparenter à l’élément déclencheur.

L’origine internationale ou nationale des fonds utilisés pour financer ces dispositifs ayant mené aux derniers Livres Blancs n’a pas pu être étudiée étant donnée l’absence d’information. On suppose néanmoins que si les acteurs internationaux ne sont peu ou pas mentionnés dans ces Livres Blancs, c’est que ces dispositifs ont été majoritairement financés et pilotés par des acteurs sud-africains.

Au vu des informations disponibles, il est ainsi très difficile de juger du caractère participatif des dispositifs ayant mené aux derniers Livres Blancs en date. S’il semble bien que le caractère au moins consultatif de ces dispositifs se soit propagé dans le temps, différentes sources confortent cependant l’idée que ces dispositifs seraient peu participatifs. Le manque de transparence de ces dispositifs pose problème, et constitue une différence majeure avec la période précédente. On assisterait donc à bien à une continuation de la pratique participative, mais face à la diversité des processus mis à l’œuvre pour les premiers Livres Blancs, il semblerait plutôt qu’une homogénéisation par le bas, du côté des processus consultatifs plus que participatifs, ait eu lieu. Un glissement d’une participation du public vers une participation des acteurs clés est sensible, ce qui contribue également à interroger le caractère participatif de la démocratie sud-africaine. Ajouté au manque de transparence, ceci pourrait amener à la penser comme une démocratie représentative avec un système de lobbies, comme nous l’avons illustré avec le projet Phakisa.

Dans la période récente, la priorité semble ainsi plus être donnée à la mise en œuvre du programme présidentiel qu’à l’organisation de grands dispositifs participatifs. L’environnement semble également n’être une priorité qu’à condition que des profits économiques puissent être tirés de sa gestion.

Face à ce constat, les fonctionnaires du Ministère de l’Environnement vont utiliser de nouvelles stratégies pour mettre en avant les questions environnementales.

## C. Les nouvelles préoccupations des fonctionnaires du Ministère de l'Environnement

La structure administrative au niveau national en termes de gestion de l'environnement inclue cinq entités (Nhamo, 2008: 2) :

- le Ministère de l'Environnement (*Department of Environmental Affairs, DEA*), précédemment Ministère de l'Environnement et du Tourisme jusqu'en 2009 (*Department of Environmental Affairs and Tourism, DEAT*) ;
- le Directeur Général ainsi que le Directeur Général adjoint du Ministère;
- Un comité parlementaire : *the Parliamentary Portfolio Committee for Environmental Affairs*;
- Un comité multi-niveaux: *the Committee of Ministers and Members of the Executive Councils (MINMEC) for Environment and Nature Conservation*.

Chaque Ministère dispose d'un comité parlementaire, dont le rôle est comparable à celui des commissions parlementaires de l'assemblée nationale en France. En effet, ces comités ont pour mission d'examiner les propositions de lois, de s'occuper des votes concernant le budget ainsi que de superviser le travail du Ministère concerné. Les membres de ces comités sont choisis par et au sein de l'Assemblée Nationale, ils ont donc été élus pour représenter le peuple.

Quant aux MINMECs, ils sont apparus avec la démocratie sud-africaine dans le but de favoriser les relations intergouvernementales (Malan, 2005: 233), un objectif majeur de la nouvelle démocratie. Ces comités rassemblent à la fois des Ministres et membres des comités provinciaux concernés par la thématique en question.

Améliorer les relations entre niveaux de gouvernement et encourager la participation du public aux guides et lois adoptées par le Ministère sont a priori deux objectifs compatibles. Nous verrons néanmoins dans cette partie que, depuis l'élaboration des premières lois environnementales, les fonctionnaires ont donné la priorité au premier au détriment du second afin de trouver une solution aux problèmes qui les préoccupent. Nous nous intéresserons pour ce faire plus particulièrement au cas des fonctionnaires appartenant à l'unité de gestion des côtes.

Le budget est apparu comme une préoccupation majeure des fonctionnaires de l'unité nationale de gestion des côtes, du fait du manque d'intérêt des acteurs politiques :

*“Environmental management would probably receive a much more less slice of the pie in terms of national government funding. And of that funding for environmental management, coastal management was almost being hm...marginalized to a degree, because it wasn't receiving as much of the national environmental budget as it should be”* (entretien n°11).

La bataille que les fonctionnaires de l'unité nationale de gestion des côtes ont menée pour tenter d'obtenir un fond propre à leur unité a néanmoins échoué :

*“The funding has always been a challenge for us. Over the years, X and I have tried to motivate, on several occasions, for establishing a fund for coastal management. (...) But the decision of the government at that time, and it stills stands till today, is that they weren’t in favour of creating a new fund”*(entretien n°42).

L’un des ses collègues confirme et explique:

*“people were reluctant to have another fund because they were getting hammered for hm... basically bad management of the fund”* (entretien n°19).

Il regrette cette absence d’un fond budgétaire indépendant:

*“if we did have that, implementation would be faster and we could have just carried on. So I believe it was a mistake, but, that is not the official Department view”* (id.).

Les problèmes budgétaires ne sont pas propres aux fonctionnaires de cette unité. Un ancien fonctionnaire du Ministère de l’Environnement nous expose sa vision négative du Ministère:

*“I’m negative towards government because I don’t think they are doing nearly enough but they are also people like [the head of the Working for Water programme<sup>70</sup>] who are working really hard to make it work”* (entretien n°45).

Il explique ainsi la stratégie particulière que ce fonctionnaire utilise afin d’obtenir des fonds supplémentaires:

*“Politics unfortunately plays a huge part. And he is constantly juggling with the politicians and convincing them, and promising jobs, person days work, all of that. Because they don’t care about biodiversity. What they do, very cleverly, is they disguise environmental projects as social upliftment projects. It’s the biggest alien clearing programme in the world, about 3 billion rand a year, so it’s big. (...) But they’re wanting to expand it. And that is the way we go”* (entretien n°45).

Le fonctionnaire cité essaierait donc de trouver des fonds pour prendre en charge ces problèmes environnementaux en promouvant ces programmes non comme des programmes environnementaux, mais comme des programmes permettant la création d’emplois. Ce faisant, il rattache ainsi l’environnement aux priorités du programme présidentiel.

Les fonctionnaires de l’unité nationale de gestion des côtes ont tout d’abord fait en sorte de continuer à profiter des fonds venus de l’étranger pour financer certains programmes et actions, suite au processus participatif ayant mené au Livre Blanc pour le Développement Soutenable des Côtes (2000). L’un d’eux reconnaît l’importance cruciale de ces fonds, en l’occurrence britanniques :

*“I would say that (...) we wouldn’t be as far down the line in terms of coastal management than if we had been by ourselves. So DFID basically provided funding on a number of levels, funding for the*

---

<sup>70</sup> Ce programme, introduit en 1995 a pour objectif de « *reduce the density of established, terrestrial, invasive alien plants, through labour intensive, mechanical and chemical control, by 22% per annum* », selon le site web du Ministère de l’Environnement (<https://www.environment.gov.za/projectsprogrammes/wfw> [04/08/16]). Il fonctionne principalement via des offres d’emploi de court-terme, destinées en priorité aux communautés locales, en lien avec la réduction drastique des aliens ou encore le contrôle de leurs populations. Ce type de programme existe d’en d’autres domaines environnementaux, comme le *Working on Fire*, ou *Working for the Coast*.

*development of the National White Paper, funding for the development of what they called coastal livelihood projects (...)*” (entretien n°11).

Ces fonds étrangers ont ainsi servi à la fois à l’élaboration de ce Livre Blanc, et à la mise en place de projets regroupés sous la bannière *CoastCare* qui avait à la fois une visée éducative (des lettres d’informations et articles étaient régulièrement diffusées, entretien n°19) et une visée plus programmatique, puisque ces financements étrangers ont permis de faire voir le jour à certains projets du programme *Working for the Coast*, lancé en 2000, juste après le Livre Blanc. L’un des derniers projets à avoir bénéficié d’un financement étranger est ainsi l’importation des “*Blues Flag beaches*”<sup>71</sup> en Afrique du Sud, ce dont un fonctionnaire se félicite :

*“we were the first country outside of Europe to bring that in”* (entretien n°19).

Au fil des ans, avec le tarissement de cette source de financement, le choix a été fait de financer comme derniers projets des « Livres Blancs » provinciaux, des documents qui auraient pour vocation de guider la politique de gestion des côtes des provinces côtières (entretien n°11). Le tarissement des financements étrangers a mené à donner d’abord la priorité à la formation, puis au renforcement des structures étatiques en termes de gestion des côtes, au détriment de projets éducatifs, qui se sont arrêtés avec ces fonds (entretien n°42). Des comités de gestion des côtes au sein des sphères provinciales concernées ont été créés, ce qui ne s’est pas fait sans heurt :

*“we had to put lots of pressure on some of these provinces to actually appoint their committees. You know, by writing, and discussing it at MINMEC, MINTEC, working group 8. And then you hm... There are certain political things that influence it”* (entretien n°19).

Face au manque de connaissances des fonctionnaires sur ces questions côtières, des formations, destinées à un public de plus en plus large de fonctionnaires, ont été mises en place :

*“But we realized that there was very little communication happening between those officials and the planners, or the EIA officials, or the enforcement officials. So even though we were capacitating one group of people, we assumed that they would have open communication amongst themselves. That wasn’t happening. So we decided to have all of them involved (ndlr: at the provincial level). At the municipal level, we face kind of the opposite of that, because one municipal official will serve several functions”* (entretien n°42).

A partir du moment où la loi sur la gestion des côtes, l’ICM Act, fut adoptée en 2008, loi dans laquelle les municipalités sont désignées comme ayant un rôle important à jouer dans la mise en œuvre de la gestion des côtes, un nouveau problème a émergé :

*“The municipalities saw the ICM Act as an unfunded mandate”* (entretien n°42).

---

<sup>71</sup> D’après le site internet officiel (<http://blueflag.org.za/wessa/> [04/08/16]) : “A Blue Flag is an international award given to beaches, boats and marina’s that meet EXCELLENCE in the areas of safety, amenities, cleanliness and environmental standards. The strict criteria of the programme are set by the international coordinators of the Blue Flag campaign in Europe, the Foundation for Environmental Education (FEE)”.

Cela signifie que les municipalités estimaient qu'on leur ajoutait une charge supplémentaire sans qu'elles n'en aient les moyens, financiers au moins. Les fonctionnaires de l'unité nationale ont alors cherché à la fois à obtenir des fonds pour ces municipalités, mais également à fournir une formation suffisante pour que les municipalités puissent utiliser ces fonds efficacement :

*“We realized there is a need to focus that money. And especially having the officials that are busy doing those beach clean up trained effectively so that they can effectively implement ICM for the municipalities where they didn't have the capacity. So trained them on how to spot illegal structures, encroachments onto coastal public property, etc. Just general monitoring and they develop a reporting system back so that the appropriate person can be alerted and act upon it. And we're making pretty good progress now”* (entretien n°42).

Aujourd'hui, un atelier de formation à la gestion des côtes dédié aux municipalités a lieu chaque année, ce qui permet d'avoir des fonctionnaires toujours au fait de ces questions malgré le taux de rotation important (entretien n°42).

Le focus post-financement étranger a donc été placé sur la création, le renforcement de structures pour aider à la gestion des côtes aux différents niveaux de gouvernement. Une attention moindre a été portée, depuis le milieu des années 2000, à l'éducation environnementale des citoyens.

Cette attention désormais portée sur les structures gouvernementale au détriment des citoyens doit-elle nous mener à déduire que la participation du public n'est plus aujourd'hui un outil utilisé par les fonctionnaires des unités de gestion des côtes pour faire avancer leur cause, comme on avait pu le constater au moment de l'élaboration du Livre Blanc ?

La participation du public ne semble en effet plus avoir eu une place préférentielle, pendant un certain temps. L'un des fonctionnaires de l'unité nationale, en se rendant à une réunion publique organisée par l'une des nouvelles unités provinciales, raconte sa déception :

*“The fact that at the one meeting there were only 2 people that had pitched, that either tells me they didn't...and I think that's one of the things that happened, they didn't market or broadcast it very well, or people are not interested. (...) I don't think they organized it very well”* (entretien n°19).

Au niveau national, plus que la participation du public, c'est l'assurance que différents groupes d'intérêt sont bien représentés qui compte désormais:

*“But we had a different situation going on now<sup>72</sup>, we had new structures that were in place. Where the White Paper consulted maybe 15 people, they now had a representation of maybe 3 people, essentially representing the same constituency. So even though our stakeholder list doesn't look as long as the White Paper one, we actually have exactly the same stakeholder representation”* (entretien n°42).

Là encore, la participation du public semble glisser vers un système représentatif, où il est plus important que différents intérêts soient représentés que de faire en sorte que tous les membres du public qui le souhaitent puissent être entendus. Les représentants de la société civile ne font par

---

<sup>72</sup> Ce fonctionnaire fait référence à la rédaction de l'élaboration du programme national pour la gestion des côtes, qui a été finalisé en 2014.

ailleurs plus partie du comité gérant la rédaction de ce programme national de gestion des côtes. Ce fonctionnaire, en racontant son étroite collaboration avec certains acteurs pour résoudre un problème que ces acteurs avaient avec l'ICM Act, confirme cette idée d'un moindre appel à la participation du public dans les activités courantes de la gestion des côtes :

*“One of the key concept of the ICM Act is the ownership of coastal public property (...) However, this provision didn't sit very well with other colleagues at Transnet<sup>73</sup> because that had ports, port expansions areas and infrastructure within the ports. Their interpretation of that was that we were essentially saying that all port assets were now no longer owned by Transnet, and that their investors would be uneasy, because, you know, you are saying that it all belongs to the people. That was never the intention of it, so we had quite a number of years of negotiation, I think about 3 years of negotiation back and forth, and eventually the Parliament, the portfolio committee for environment, made a final decision, while the amendment act was in play, that we are in fact correct, that coastal public property is inalienable and can't be sold. We just had to make provisions in that section that said that we would be specifically excluding immovable assets owned by ports, proclaimed harbors and that sort of things. It's still a work in progress, because Transnet is kind of happy and not quite happy” (entretien n°42).*

Ce récit indique que les différentes résolutions des problèmes rencontrés dans le travail quotidien, les modifications des règles, des lois, ne semblent plus laisser qu'une place marginale au public, la priorité étant surtout de trouver un compromis entre les différents acteurs étatiques.

Cependant, l'éducation du public semble être redevenue un axe de travail important de l'unité de gestion des côtes ces toutes dernières années, et ce en passant par le niveau local :

*“So we try to set up a dedicated unit just to have education awareness training specialists that could be our second arm to the science and policy side, that's going to take information to the public. That's where the municipalities are going to benefit the most, because the public then is going to become really interested in what's happening in their coast. In turn, municipalities will have to prioritize coastal management, if their voters want it. That's probably our most important method to use right now” (entretien n°42).*

Les fonctionnaires de cette unité de gestion des côtes nationale chercheraient donc désormais à mieux éduquer les citoyens, dans le but qu'ils demandent aux politiciens locaux de se préoccuper de la gestion des côtes, afin que ces derniers incorporent la gestion des côtes à leur programme politique.

En plus de cette action éducative, de nouveaux programmes utilisés au niveau local sont désormais obligatoires grâce à l'ICM Act, les programmes de gestion des côtes (CMPs), de même que des plans locaux sont favorisés depuis le NEMA, comme plans de gestion de l'environnement (EMFs). Dans la dernière partie de ce chapitre, nous chercherons à comprendre dans quelle mesure la promotion de ces

---

<sup>73</sup> D'après leur site web, Transnet est une compagnie de transport de marchandises, entièrement nationalisée mais opérant comme une entité entrepreneuriale, qui a pour but de soutenir et contribuer au réseau logistique du transport sud-africain. L'autorité portuaire nationale (NPA), qui agit comme propriétaire du système portuaire sud-africain, ainsi que les terminaux portuaires, qui gèrent les ports et les opérations liées au chargement de marchandises dans les ports, constituent deux des cinq branches de cette compagnie (<http://www.transnet.net/AboutUs/Overview.aspx> [04/08/2016]).

programmes locaux permet de mettre en avant l'importance de la participation du public. Nous étudierons d'abord dans la partie suivante l'évolution de la place accordée à la participation du public au sein des études d'impact environnemental.

## **II La place de la participation du public au sein des études d'impact environnemental**

Dans le précédent chapitre, nous avons vu que les études d'impact environnemental avaient été les premiers instruments utilisés sous l'apartheid pour tenter d'intégrer la dimension environnementale à la politique développementiste. La pratique des études d'impact environnemental s'est développée sous l'apartheid en l'absence d'un cadre légal, sous la pression d'acteurs sociaux. Néanmoins, la participation du public à ces études était alors minimale.

Sous la démocratie, nous verrons que ces études d'impact demeurent un outil majeur de l'action publique environnementale. Il s'agit désormais de les encadrer légalement. Nous chercherons à comprendre quelle est la place accordée à la participation du public dans les règles entourant ces études, et dans quelle mesure le public a pu contribuer à leur élaboration.

### **A. Des évolutions légales concourant à minimiser la place de la participation du public au sein de ces études d'impact**

Contrairement à ce qui s'est passé sous l'apartheid, les premières mesures visant à rendre obligatoires les études d'impact environnemental sous la démocratie n'ont pas tardé. En 1997, avant même que la loi cadre, le NEMA, ne soit officiellement adoptée, des règles concernant les études d'impact environnemental ont été promulguées par le Ministre de l'Environnement en 1997 d'après les termes de la loi ECA de 1989. Ces règles ont été amendées en 1998 et 2002. Puis en 2006, des règles concernant ces études ont été promulguées selon la loi NEMA. De nouvelles règles ont par la suite été promulguées en 2010, puis en 2014.

#### **1. Les premières règles encouragent peu la participation du public**

Si les premières règles adoptées entre 1997 et 2002 ont permis de rendre obligatoire les études d'impact, on s'attend à ce que la participation du public y soit peu promue pour deux raisons principales : ces règles dépendent de l'ECA, loi votée sous l'apartheid, qui nous l'avons vu ne met pas en avant la participation du public ; leur adoption rapide, avant même la conclusion du processus participatif ayant mené au NEMA, ne semble pas favorable à une large participation du public.



Les opportunités de participation aux études d'impact définies d'après ces règles sont en effet limitées :

*“The EIA regulations (RSA, 1997), while providing opportunities for participation in the preparation of both the scoping report and the EIR, are strangely silent about their public review. It is the proponent and not the relevant authority (as in most other countries) who is responsible for consultation and public participation. The impression that information, rather than opinion, is being sought from the public participation process is overwhelming”* (Wood, 1999: 56).

Si cette participation légalement requise semble donc appartenir aux niveaux les plus bas de l'échelle d'Arnstein (1969)<sup>74</sup>, le guide promulgué par le Ministère de l'Environnement et du Tourisme en 1998 va beaucoup plus loin que ces règles (Wood, 1999: 56). Les recommandations d'un tel guide ne peuvent pour autant contraindre légalement les praticiens à mettre en œuvre un dispositif plus participatif que ce que les règles n'indiquent.

## **2. Les évolutions des principes relatifs à la participation du public ne vont pas dans le sens de son élargissement**

Les règles concernant les études d'impact environnemental formulées en 2006, 2010 et 2014 ont été adoptées d'après le NEMA. Parce que le NEMA, loi environnementale cadre de la démocratie, rend obligatoire la participation du public, on s'attend à ce que les opportunités fournies au public de participer soient élargies par rapport aux règles précédentes. L'étude de l'évolution de la place accordée à la participation du public au fil de ces trois règles nous permettra par ailleurs de comprendre si des acteurs ont cherché à se saisir, ou non, de la participation environnementale.

Les règles sur les études d'impact environnemental sont chacune composées de plusieurs chapitres, qui précisent entre autres leurs objectifs, les étapes obligatoires à respecter pour soumettre une étude d'impact, les autorités compétentes ou encore la procédure à suivre si l'on souhaite faire appel de la décision prise par les autorités compétentes. En plus de ces chapitres, elles contiennent les listes de projets qui devront obligatoirement être soumis à étude d'impact environnemental. Pour compléter ces règles, plusieurs guides ont été publiés par le Ministère de l'Environnement pour aider à la réalisation, et l'évaluation, de ces études d'impact. Ils ne sont pas légalement contraignants mais donnent des indications quant aux bonnes pratiques à suivre.

---

<sup>74</sup> L'information est le troisième sur les huit barreaux définis et fait partie de la catégorie « tokenism », que l'on pourrait traduire par « poudre aux yeux », après la manipulation (degré le plus bas) et la thérapie.

Afin de savoir comment la place accordée à la participation du public a évolué au fil des réformes de 2006<sup>75</sup>(a), 2010<sup>76</sup>(b) et 2014<sup>77</sup>(c), nous nous intéresserons pour commencer au chapitre traitant spécifiquement de la participation du public (le chapitre 6) qui figure dans chacune d'elles.

Entre les règles de 2006 et 2014, les obligations relatives à ce chapitre semblent avoir peu évolué : la structure du chapitre change peu, tout comme le nombre de pages qui y est dédié. L'information tient une place prépondérante au sein du processus rendu obligatoire par ce chapitre. La personne en charge du dispositif participatif n'a aucune obligation de détenir des qualifications particulières. Cette personne doit, dans une première phase, informer les parties potentiellement intéressées et affectées qu'une demande pour un projet soumis à étude d'impact environnemental a été ou est sur le point d'être soumise, via trois moyens : un panneau d'affichage ; des notifications écrites aux personnes résidant dans un lieu adjacent au site envisagé, aux organes étatiques ainsi qu'au conseiller de quartier concernés ; des annonces dans plusieurs journaux, nationaux et locaux. Ces moyens sont décrits en détail, par exemple une taille minimale du panneau est fixée, et ont peu évolué depuis 2006. Ensuite, un registre des parties intéressées et affectées doit être tenu. Ces parties ont le droit de commenter les différents plans ou rapports qui feront partie de l'étude. C'est la personne qui soumet la demande d'autorisation environnementale, que nous appellerons également développeur puisque c'est celui qui souhaite développer un projet, qui a l'obligation de s'assurer que ces commentaires sont attachés aux documents soumis à l'autorité compétente, les fonctionnaires du ministère de l'environnement provincial ou national ayant la charge de délivrer ou non l'autorisation environnementale.

Ces éléments, communs aux différentes règles, sont peu contraignants. Le guide sur la participation du public au processus d'étude d'impact environnemental de 2012 publié par le Ministère de l'Eau et des Affaires Environnementales<sup>78</sup> va d'ailleurs plus loin, notamment avec une section qui propose un guide pour déterminer le niveau de participation approprié. Il est ainsi recommandé de prendre en considération trois variables afin de déterminer le niveau de participation approprié : l'échelle des impacts anticipés par le projet proposé ; la sensibilité de l'environnement affecté ainsi que le degré de controverse autour du projet ; les caractéristiques des personnes potentiellement affectées. Cette dernière variable inclue aussi bien le degré d'alphabétisation des communautés potentiellement affectées, que la diversité sociale au sein de la zone concernée, ou encore le fait qu'un précédent processus de participation dans la zone ait pu résulter en un conflit. Si les parties intéressées et

---

<sup>75</sup> Department of Environment Affairs and Tourism. (2006). Regulations in terms of Chapter 5 of the National Environmental Management Act, 1998. *Government Gazette*(28753), 3-22.

<sup>76</sup> Department of Environmental Affairs. (2010). National Environmental Management Act, 1998 (Act n°107 of 1998). Environmental Impact Assessment Regulations. *Government Gazette*(33306), 1-50.

<sup>77</sup> Department of Environmental Affairs. (2014). Environmental Impact Assessment Regulations, 2014. *Government Gazette*, 594(38282), 1-288.

<sup>78</sup> Department of Environmental Affairs. (2012). Public Participation in the Environmental Impact Assessment Process. *Government Gazette*(35769), 234-256.

affectées incluent des personnes précédemment désavantagées, il est recommandé par exemple d'annoncer le processus par l'intermédiaire d'une radio locale, d'organiser des réunions publiques, ou encore des réunions spécifiques avec certains groupes vulnérables ou marginalisés. Le guide rappelle également qu'il fait partie de bonnes pratiques d'indiquer comment chaque commentaire effectué par les parties intéressées et affectées a été pris en compte dans l'étude. Est aussi indiqué qu'il est préférable d'expliquer comment les commentaires ont été pris en compte, même si cela n'implique pas nécessairement que des raisons rationnelles, ou scientifiques, soient évoquées pour expliquer par exemple la non-prise en compte d'un commentaire. Si l'organisateur de la participation du public à un droit de réponse, une fois sa réponse donnée, le public ne peut plus intervenir autrement qu'en faisant appel de la décision d'autorisation prise à la fin du processus par l'autorité compétente. Malgré ces limites, le processus ne se contente plus de fournir de l'information, puisque les commentaires du public sont invités. Il s'agit ainsi d'un processus consultatif, mais ce type de processus reste l'un des moins contraignants si l'on se rapporte à la définition d'Arnstein :

*“Inviting citizens' opinions, like informing them, can be a legitimate step toward their full participation. But if consulting them is not combined with other modes of participation, this rung of the ladder is still a sham since it offers no assurance that citizen concerns and ideas will be taken into account” (Arnstein, 1969: 6).*

Les différentes règles sur les études d'impact ne permettent pas d'atteindre le niveau, si bas soit-il, de participation prôné par le guide de 2012, puisqu'aucune de ces règles ne recommande de prendre en compte les commentaires du public. Il est seulement obligatoire de les écrire dans les rapports. Au lieu de chercher à atteindre un niveau de participation plus contraignant, les différentes évolutions des principes contenus dans ce chapitre sur la participation du public ont au contraire mené à une participation moins contraignante.

Une première différence majeure concerne l'ajout dans les règles de 2014, par rapport à celles de 2006 et 2010, d'une section sur les objectifs de la participation du public en début de chapitre. C'est le droit à l'information qui y est souligné:

*“The public participation process contemplated in this regulation must provide access to all information that reasonably has or may have the potential to influence any decision with regard to an application [...]”(c).*

L'information, selon l'échelle d'Arnstein (1969), étant un processus moins contraignant que la consultation, l'ajout seulement du droit à l'information laisse à penser que cette clarification des objectifs chercherait à minimiser les possibilités offertes au public de participer.

L'autre différence majeure concerne l'ajout et la réduction de délais. Selon les règles de 2014, toutes les parties enregistrées, incluant les autorités administratives compétentes qui ont juridiction sur certains aspects du projet proposé, doivent disposer d'une période d'au moins trente jours pour soumettre leurs commentaires sur les différents rapports soumis (c). En 2006, les autorités concernées

devaient répondre dans les quarante jours, mais pour le reste des parties intéressées et affectées, le délai de réponse n'était pas prescrit par la loi ; il devait être fixé avec l'autorité compétente (a).

### **3. Le cadre général est de moins en moins favorable à l'expression du public**

Si les évolutions des principes contenus dans le chapitre sur la participation du public tendent à diminuer l'importance accordée à la participation du public, ce ne sont pas les seuls éléments à avoir un impact sur la qualité du dispositif participatif rendu obligatoire. D'autres évolutions au sein de ces règles sur les études d'impact ont en effet contribué à limiter de plus en plus les possibilités offertes au public de participer.

Tout d'abord, la fréquence de la modification des listes précisant les projets devant être soumis à étude d'impact environnemental depuis l'avènement de la démocratie est à souligner.

Seule une des personnes que nous avons interrogées en a uniquement souligné le côté positif :

*“You know, we are still a learning country [...] In 2002, it was limited. With us getting more enlightened, we feel that we have to change the processes”* (entretien n°94).

Les changements multiples dans ces règles pourraient ainsi être le signe d'un processus d'erreurs puis de corrections et d'une volonté d'améliorer le système avec la pratique. Mais plus globalement, les personnes interrogées soulignent le fait qu'avec tous ces changements, il est difficile de garder ses connaissances à jour. Un fonctionnaire dont le travail consiste presque exclusivement à commenter les études d'impact pour le compte d'une unité provinciale en charge de conservation de la biodiversité, après avoir tenté de m'expliquer les différentes évolutions, a fini par m'indiquer :

*“They change the listing notices every time. I'm lost in it to be honest”* (entretien n°48).

Si même les fonctionnaires spécialisés ne parviennent pas à se souvenir de ces changements, il paraît difficile à de simples citoyens de pouvoir s'y retrouver. Le rôle d'une profession intermédiaire s'en est trouvé étendu. Les *Environmental Assessment Practitioners* (EAPs), que nous appellerons dans la suite de ce chapitre « consultants environnementaux » ou « consultants », ont la charge du dossier de demande d'autorisation environnementale, d'après les règles de 2006. Ils doivent être compétents, indépendants, fournir une étude objective et s'assurer que le processus global est en accord avec la loi. Il est à la charge de la personne qui souhaite développer un projet d'engager ce consultant. Avec la multiplicité des changements, le recours aux consultants se renforce:

*“I think that's our point in the job as EAPs, it's to say on top with all the changes, and if a developer, or whoever comes to you, you give them advice. Because I mean you can go directly to the department, but they're so busy”* (entretien n°61).

Le consultant n'est plus seulement l'expert indépendant en charge de la demande, il devient aussi le conseiller des développeurs et du public.

Le contenu des modifications de ces listes de projets devant être soumis à étude d'impact environnemental a également un impact sur la participation du public.

Les premières règles, adoptées selon les termes de l'ECA en 1997, ne fournissaient qu'une seule liste de projets susceptibles d'avoir un impact néfaste sur l'environnement. Cette liste a été modifiée à plusieurs reprises. Puis, avec les règles post NEMA, une deuxième liste a vu le jour en 2006. Il s'agissait de différencier deux types de projets : ceux pour lesquels un « *basic assessment* » (BA) était suffisant (*listing notice 1*), de ceux pour lesquels une étude d'impact environnemental complète était nécessaire (*listing notice 2*). Le processus à suivre dans le premier cas est considérablement simplifié. En 2010, une troisième liste voit le jour. Elle permet de donner la liste de projets pour lesquels une autorisation environnementale est nécessaire, seulement dans une zone géographique spécifique<sup>79</sup>. Les listes semblent ainsi s'être considérablement allongées. Et pourtant, parce que nombre de projets ne sont plus soumis à étude d'impact qu'à partir d'un certain seuil, l'allongement de cette liste ne signifie pas que plus de projets sont soumis à une étude d'impact. Il s'agirait même de la tendance inverse d'après les personnes interrogées. Un employé d'une unité provinciale de conservation de la biodiversité explique :

*“The perception from our side is that legislation has been changed to reduce to workload (...) so they have removed triggers from the legislation, which means that the threats to biodiversity loss increase. (...) So instead of trying to fix the capacity, they change the regulations”* (Entretien n°87).

Ainsi, cet employé a vu le nombre de demandes d'autorisation environnementale reçues diminuer. Un autre fonctionnaire confirme cette baisse en la justifiant :

*“So, in the long run, some of those unnecessary applications were no longer listed”* (entretien n°14).

Pour expliquer ce qu'il considère comme surperflu, il indique :

*“so you would go and construct your church, without having to apply for an EIA, you would go and construct your... your vegetable garden, without coming to the Department”* (id.).

Si ces deux extraits montrent que les acteurs sont d'accord pour indiquer que plus de projets ont été retirés des listes de projets susceptibles d'avoir un impact néfaste sur l'environnement que de projets n'ont été ajoutés à ces listes, leurs suppositions quant aux éléments ayant motivés ces changements diffèrent. La première personne suppose que les règles ont été modifiées afin de diminuer la charge de travail des employés, alors que la seconde pense que les législateurs auraient simplement cherché à débarrasser les listes d'activités qui ne seraient pas réellement néfastes à l'environnement. Nous chercherons à comprendre l'intention des législateurs dans la section suivante.

Ce changement vers une réduction du nombre de projets soumis à étude d'impact est en premier lieu intéressant dans la mesure où il pourrait indiquer un intérêt politique moindre pour les questions environnementales. Mais il est également évident qu'en raccourcissant cette liste, on diminue aussi les opportunités que le public pourrait avoir de s'exprimer par rapport à certains projets.

---

<sup>79</sup> La liste est divisée jusqu'à présent en fonction des différentes provinces sud-africaines.

Une dernière évolution dans les règles concernant les études d'impact est apparue pour les acteurs que nous avons interrogés comme une source d'inquiétude majeure par rapport à la qualité des dispositifs participatifs mis en œuvre. Il s'agit de l'ajout de délais. En 2010 des délais obligatoires ont été ajoutés aux autorités compétentes afin qu'elles traitent les demandes d'autorisation environnementale dans un temps limité. Les autorités qui doivent simplement commenter les différents rapports de l'étude d'impact ont aussi une limite à respecter (30 jours après réception du rapport en question). En 2014, des délais ont également été ajoutés aux consultants environnementaux, qui ont désormais des dates butoirs à respecter à plusieurs phases de la demande, pour produire un nouveau rapport après acceptation par l'autorité compétente du précédent par exemple. L'ajout de ce dernier délai inquiète particulièrement certains des acteurs interrogés. Les autorités soulignent que rien n'empêche les professionnels en charge du dossier de demande d'autorisation environnementale de consulter le public avant que la demande d'autorisation environnementale ne soit officiellement soumise (entretien n°2). Néanmoins, un spécialiste de la participation du public s'en émeut, puisque la participation du public dans ces conditions ne pourrait pas s'appuyer sur des bases solides :

*"It's just madness. Because how can you consult if you don't have full details of a plan?"*(entretien n°97).

L'extrait suivant d'un entretien avec un consultant résume bien le sentiment des divers acteurs que nous avons rencontrés:

*"The process is lot more condensed now, which means for us a lot of work needs to be done before we commence the formal application. And then, once the formal application is submitted with the competent authorities, it's a lot shorter. So, statistically, it looks good, from the authority side, the process is a lot shorter, more streamlined and more effective. Whether it will be the case, we will only see in a couple of years. Because, it means that in your formal process, there is a lot less scope for negotiation and public participation"* (entretien n°61).

Le fait que les délais soient plus courts pourrait ainsi inciter les professionnels à consulter de manière moins approfondie le public, ce qui pourrait être moins efficace, parce que le projet serait plus susceptible d'être contesté par la suite.

## **B. Des raisons de ces évolutions légales**

Si les règles entourant les études d'impact environnemental laissent de moins en moins de place à la participation du public, est-ce parce que la participation du public à l'élaboration de ces règles mêmes a été de plus en plus limitée ? Par qui et pourquoi l'aurait-elle été ? Le caractère participatif de l'élaboration de ces règles sera d'abord examiné, avant que les intérêts des différents acteurs y ayant contribué ne le soient.

## 1. Un processus d'élaboration des règles peu participatif et opaque

Les premières règles concernant les études d'impact environnemental, nous l'avons vu, ont été élaborées alors même que la nouvelle loi environnementale cadre, le NEMA, n'était pas encore finalisée. De ce fait, parmi les Sud-Africains, beaucoup considèrent qu'elles ont été adoptées dans la précipitation et de manière prématurée (Wood, 1999: 52). Si les règles ont été promulguées avant même l'adoption du NEMA, sur quoi ont-elles bien pu s'appuyer?

Le guide de 1998 est modelé de près sur les *Integrated Environmental Management (IEM) Guidelines* (Wood, 1999: 53). Rappelons que ces guides ont été rédigés en 1989 puis revus en 1992, sans participation du public, par le *EIA committee* du *Council for Environment* de l'époque. La participation du public semble également avoir manqué à l'élaboration des premières règles sur les études d'impact environnemental :

*"(...) the regulations in 1997 were made without consultation with the EIA epistemic community<sup>80</sup>. These procedures are, by the epistemic community, considered to be mainly a copy of foreign procedures neglecting the South African experience (Hill 2001, interview)"* (Stærdahl, Zakaria, Dewar et Panich, 2004: 7).

Le système d'étude d'impact environnemental rendu obligatoire par ces règles reprend en effet les étapes classiques de la procédure :

*"screening, scoping, public participation, environmental reports, review, and decision"* (Stærdahl et al., 2004: 7).

Quatre spécificité sud-africaines sont néanmoins à noter: le partage des responsabilités entre les trois niveaux de gouvernement; les risques de duplication entre ce système et le système d'aménagement qui a été adopté; le fait que la phase de *screening* ne fasse pas partie des obligations légales ; le fait qu'aucun contrôle sur le terrain suite à l'autorisation environnementale ne soit prévu par la loi (Stærdahl et al., 2004: 7). De ce constat ressort l'impression d'un processus calqué sur les meilleurs pratiques internationales, écourté toutefois, et dont les articulations avec les autres processus nouvellement adoptés en Afrique du Sud ont peu été pensées. Quant au degré de participation du public, du fait des imprécisions de la loi il varie en fonction des études d'impact (Stærdahl et al., 2004: 7). Une attention particulière portée à la participation du public n'est donc pas une spécificité du système d'impact sud-africain dans sa première version.

Nous avons vu que les règles adoptées à partir de 2006 accordaient une place de moins en moins significative à la participation du public. Est-ce le signe que le public n'aurait pas eu son mot à dire dans l'élaboration de ces nouvelles règles ?

---

<sup>80</sup> Il s'agit de la communauté épistémique qui, selon ces auteurs, se seraient formée autour des discussions sur les études d'impact. Les auteurs ne donnent pas plus d'informations quant à sa composition. Cependant, nous avons vu au chapitre précédent que des chercheurs et professionnels sud-africains faisaient partie de plusieurs espaces de discussion concernant les études d'impact durant l'apartheid. Il semblerait donc que ce soit à eux que les auteurs fassent référence.



Cette hypothèse est partiellement contredite par nos observations empiriques. Un employé d'un organisme provincial parastatal de conservation de la biodiversité, ancien fonctionnaire du Ministère de l'Environnement, explique que les commentaires du public ont bien été invités à chaque changement de règle. Cependant, quand on lui demande qui écrit ces règles, il s'agace :

*"These bloody people in Pretoria and some here. I wish I could get involved and help them. I know them. Sometimes they draft out stuff without looking at the previous, and we have to correct it (...) They were about to leave an item and (someone) said you can't leave it like that"* (entretien n°48).

L'agacement de cet employé provient en partie du fait que ses commentaires concernant les derniers changements prévus, envoyés par courriel, n'ont pas été retenus. Une raison lui a été donnée par cette même voie pour expliquer ce refus, mais il ne la considère pas comme acceptable (entretien n°48). Les échanges par courriels ne paraissent pas fournir une plateforme de discussion acceptable afin de trouver des consensus. Si la participation, au moins de fonctionnaires, est, parfois, prise en compte, les opportunités de discussion semblent ainsi manquer.

Par ailleurs, si le dernier acteur cité, un ancien fonctionnaire, comprend et utilise le processus pour commenter les nouvelles règles, cela ne semble pas être le cas de tous. Un de ses homologues, travaillant dans une autre province raconte :

*"I've got contacts up at national, DEA (ndlr: Department of Environmental Affairs), and they say they're trying to implement the regulations, and they don't even get consulted when the regulations change"* (entretien n°87).

Ce manque de communication ainsi que cette opacité sont propices aux rumeurs. La personne interrogée continue ainsi en émettant l'hypothèse suivante :

*"It seems like the guys who are changing the legislation are just... under pressure from political circles or whatever"* (entretien n°87).

L'incompréhension du processus selon lequel les fonctionnaires du Ministère national modifient les règles paraît bien partagée par de nombreux acteurs, qu'ils soient fonctionnaires, employés d'organismes parastataux ou consultants. La même opacité se ressent dans le fait que ces acteurs ne sont pas sûrs des objectifs de ces changements. Nous l'avons vu précédemment, certains fonctionnaires estiment qu'il s'agit simplement de s'améliorer avec le temps, d'autres que ces changements ont lieu afin de débarrasser les listes de projets qui ne seraient pas réellement néfastes à l'environnement, ou essentiels aux communautés, d'autres encore qu'il s'agit de réduire leur charge de travail. Concernant les changements introduisant des délais pour le consultant environnemental, un fonctionnaire en poste suppose qu'ils visaient à permettre la mise en œuvre plus rapide des projets :

*"As I said, it's my perception (...) there is a perception that EIAs delay development. And, to get away from that, they said, well, 300 days maximum. If you don't have all the information then, then it's your problem"* (entretien n°50).

Malgré l'apparente mise en place de moyens pour recueillir les commentaires, si ce n'est du public, du moins des fonctionnaires appartenant à différentes unités et travaillant à différents niveaux gouvernementaux, les fonctionnaires n'appartenant pas au niveau national dénoncent ainsi l'élaboration des règles sur les études d'impact qu'ils jugent peu transparente. Les fonctionnaires du Ministère de l'Environnement national rédigeant ces règles semblent donc être au cœur des décisions prises au regard des études d'impact.

## **2. Les fonctionnaires du ministère national cherchent à conserver l'étude d'impact en dépit de pressions**

Après plusieurs évolutions, le Ministère de l'Environnement et du Tourisme (DEAT) à la fin de l'apartheid est devenu aujourd'hui Ministère de l'Environnement (DEA). Au sein de ce Ministère, une branche s'occupe des questions légales, aujourd'hui le *Legal Authorisations and Compliance Inspectorate*. Si le niveau national a bien la charge de publier les lois, règles et guides nationaux, les provinces sont responsables du développement de procédures spécifiques (Staerdahl, 2004 : 7). Nous avons vu par exemple que désormais, une liste de projets susceptibles d'avoir un impact néfaste sur l'environnement soumis à étude d'impact est définie par chaque province (liste 3), en addition des deux listes nationales. Par ailleurs, les provinces sont responsables de la mise en œuvre des lois correspondantes, les fonctionnaires des ministères de l'environnement provinciaux étant par exemple ceux qui ont la charge d'accorder ou non l'autorisation environnementale.

Un forum a été établi afin que fonctionnaires nationaux et provinciaux discutent des changements à apporter (entretien n°2). Selon un fonctionnaire du ministère national travaillant au sein de cette branche s'occupant des questions légales, ce forum aurait un objectif principal de coordination et de cohérence de l'action publique :

*“the forum deals with consistency, it is trying to coordinate that there is a consistent national implementation of the same set of laws, even though there's 10 authorities doing it”* (entretien n°2).

C'est par ce forum que remonteraient les différents problèmes dans la mise en œuvre. Certains problèmes étant liés à des situations spécifiques, ce forum permettrait tout d'abord à ses membres de s'entraider, se conseiller. Mais la plupart du temps, les discussions sont centrées sur la loi:

*“very often the stuff is related to the manner in which the law has been written, or in which it has been interpreted”* (entretien n°2).

Ainsi, d'après ce fonctionnaire, les éléments susceptibles de déclencher un changement dans les règles en place émergeraient de ce forum, et pourraient être regroupés en trois catégories :

*“Either that something is lacking, or that the intention hasn't come through quite correctly when we drafted the law, or that maybe just because there is a lack of clarity, in the wording”* (entretien n°2).

Les fréquents changements dans les règles entourant les études d'impact environnemental seraient donc dus à une volonté d'améliorer le système, avec un processus d'erreurs et de corrections.

Prendre des décisions entre ces différents acteurs ne s'est pas fait sans heurts. Ce même fonctionnaire précise tout d'abord qu'il n'a jamais été en charge de la mise en œuvre des règles et lois qu'il contribue à rédiger. C'est pour cela qu'il privilégie les discussions avec ses collègues :

*“my personal difficulty is I don't implement these stuff that I write. I engage a lot with the people that do but I don't have the first-hand experience, so I need to be guided by the people who do”* (entretien n°2).

Les discussions à l'intérieur du Ministère auraient également été améliorées à cause d'incidents désagréables :

*“even inside the department, we didn't do the work properly. So we got bashed. And we should have expected that, you know”*(entretien n°2).

Des groupes de discussion ont alors été créés au sein du Ministère afin que les propositions de changement soient d'abord débattues en son sein avant d'être présentées au public :

*“And it helps a lot to get the support of your department, before you actually make it out”* (entretien n°2).

Si la coordination entre équipes du Ministère semble importante, le risque est néanmoins que cette coordination ne laisse plus de marge de manœuvre au public et serve de prétexte à un passage en force. Malgré l'amélioration de la coordination entre les acteurs concernés, cette organisation n'a pas permis de parvenir à des décisions les satisfaisant pleinement. Les décisions semblent parfois prises dans l'urgence, et dans l'impossibilité de trouver un consensus. Un ancien fonctionnaire raconte par exemple la façon dont les règles de 2006 ont été élaborées :

*“I'll start with the grassroots of the 2006 regulations. (...) The EIA thing became an absolute mess, because everything went through a long process (...) With the provinces, it was like hell. In the end, the option which was chosen was the lowest common denominator between the provinces. So we had maybe 5 options, and 12 o'clock at night (...) we just decided in order to go to bed, let's just pick one that nobody really agrees with but everybody can live with sort of, and that is how this regulation was drafted. So those regulations, although I was one of the drafter, I was never happy with that, because it's a mess. It's way too complicated”* (entretien n°95).

Cet ancien fonctionnaire fait à la fois le récit d'une discussion principalement entre niveau national et provincial, et d'une décision qui a été prise parce qu'il fallait en prendre une, sans qu'un consensus n'ait eu le temps d'émerger. L'option finalement choisie ne convenait donc à aucune des parties prenantes. Le fonctionnaire toujours en poste reconnaît les mêmes faiblesses, à propos cette fois-ci de l'élaboration des listes de projets susceptibles d'avoir un impact néfaste sur l'environnement :

*“(...) regardless of what the activity is, the environmental impact, which was the reason why we listed that, was it visual, was it noise, was it biodiversity etc.? I want you to list those things. And I know that it's crap and a difficult job, but, people, 5 years down the line, will ask you how did you end up with that threshold? And, I mean I sit with the institutional memory and I can't even remember. Because, you have so many deliberations, and so many drafts, and, in the end, there is so much fatigue that you just... By the time you get an agreement, you're so... thankful that you've actually an agreement on something that you just take that! (rises)”* (entretien n°2).

Face à ces décisions qui semblent avoir été prises, si ce n'est dans la hâte du moins dans un temps limité, et sans ligne directrice commune, il est ainsi possible que par exemple le seuil à partir duquel un projet est jugé comme susceptible d'avoir un impact ne fasse aucun sens sur le plan scientifique, ni sur le plan social ou économique. Etant données ces premières difficultés, il paraît difficile de prétendre que la loi est bien faite, mais que le problème vient uniquement de sa mise en œuvre, comme certaines recherches le suggéraient<sup>81</sup>.

En plus de ces difficultés relatives à la prise de décision entre fonctionnaires issus de niveaux de gouvernement différents s'ajoutent des pressions politiques et économiques, qui sont à l'origine de changements récents, notamment ceux sur l'introduction des délais, pour les fonctionnaires en 2010 et les consultants en 2014.

Le fonctionnaire en poste depuis près de vingt ans raconte le début des pressions :

*“in 2010, there was a lot of pressure, and it was political pressure, for decisions to get made. Because what's the easiest thing to blame when a development doesn't get off the ground? The EIA. Often it's because the guy didn't plan it properly, and then they started the EIA process too late”* (entretien n°2).

C'est pour cette raison que des délais de traitement des études d'impact ont été introduits pour les fonctionnaires dans les règles de 2010. Le cas spécifique d'une bataille entre le Ministère de l'Environnement et le Ministère du Développement Economique à propos des larges infrastructures à venir, prévues dans le programme présidentiel, illustre bien pourquoi les fonctionnaires du premier ont été contraints de faire des concessions:

*“And the department of economic development, especially through the Infrastructure Development Act, which was adamant, that I mean the first draft of that act was taking over the environmental function as far as priority infrastructure development was concerned. (...) It was a very very difficult fight to have. (...) And we needed to get people to understand why it's important to consider us, because they wanted to basically say that these things will get priority, that they will get authorized, regardless of what the environmental legislation is saying! They went as far as putting in timeframes for environmental decision making on those projects. I mean how do you fight that because it comes from the highest levels of government? It's endorsed by the President's committee. So unless you have something to offer, in the sense that we will process things within a certain timeframe, they will just tell you off you go, and thank you, and you know, we'll stop your legislation for you”* (entretien n°2).

Les fonctionnaires du Ministère de l'Environnement travaillant au sein de la sphère nationale, parce que ceux du Ministère du Développement Economique menaçaient de supprimer les études d'impact environnementales pour les grandes infrastructures auxquelles le Président souhaite que la priorité soit donnée, ont donc dû accepter de réduire leur délai de traitement des dossiers pour ces grandes infrastructures, de 300 à 250 jours (id.).

---

<sup>81</sup> Cette hypothèse est par exemple évoquée par :

Sandham, L. A., Van Heerden, A. J., Jones, C. E., Retief, F. P., et Morrison-Saunders, A. N. (2013). Does enhanced regulation improve EIA report quality? Lessons from South Africa. *Environmental impact assessment review*, 38, 155-162.

Malgré ces concessions, les pressions à l'encontre du Ministère de l'Environnement, pensé comme retardant le développement du pays, ont continué. Face à ces pressions et concessions, les changements introduits par les règles de 2014 signent la riposte du Ministère :

*“Because they want to push the development going forward. And that's why the notion of shared responsibility came in now, where I mean, it's fine for you to give me crap, and I need to decide within 30 days, but it's not fine for you to give me stuff that is good quality, that can actually inform my decision making, and to give it within a reasonable timeframe. You have to look at the picture holistically. And that's why the timeframes got in” (entretien n°2).*

C'est donc pour continuer à exister dans un pays qui semble avoir donné la priorité au développement économique que le Ministère de l'Environnement a fait le choix de conserver son instrument majeur, l'étude d'impact. Ce choix a-t-il été fait au détriment de la participation du public ? Ce fonctionnaire s'en défend :

*“There's nothing preventing them (ndlr: the EAPs) from doing 60 PPPs (ndlr: public participatory processes) before they lodge the application! (...) If you give me a proper proposal, you apply, you do a PPP within 30 days, but you've already engaged with everybody, so you've already addressed all the concerns, you can get your authorization just like that. So, the PPP doesn't happen after you've lodged the application. (...) And in actual fact that's the worst thing to do. Because by that time, you've already make up your mind about what you want to do” (entretien n°2).*

Un professionnel se décrivant comme spécialiste de la participation du public confirme ce récit de pressions politiques par rapport à l'étude d'impact :

*“The DEA, we facilitated a working group there where they had a cross section of the so called greens and the developers, and the government was saying if we don't hurry up and get the EIA process shortened, they're going to check it out, because it's hampering development in the country you see. So we were torn between doing what we wanted as a good process and lying down to the politicians who wanted to throw the whole thing out and have a very much shortened process” (entretien n°98).*

Son diagnostic est différent, puisqu'il estime avoir dû sacrifier un « bon » processus afin de garder cet instrument qu'est l'EIA. Si le fonctionnaire précédent nous indique en fait espérer que dans la pratique, les consultants vont « continuer » à organiser des processus participatifs dignes de ce nom, il est de fait évident que les opportunités légales de participation du public ont été diminuées dans la loi avec l'introduction de délais.

Au vu des évolutions des règles encadrant les études d'impact environnemental, la participation du public n'a pas été mise en avant comme une solution possible aux problèmes rencontrés par le Ministère. Au contraire, les solutions choisies tendent à diminuer l'importance accordée à la participation du public. Afin de continuer à exister dans un état développementiste, le Ministère de l'Environnement a fait le choix de garder son outil phare, l'étude d'impact environnemental, et de diminuer les opportunités légalement accordées au public de participer en son sein.

Si les fonctionnaires dénoncent donc des pressions, nous chercherons à les vérifier et les comprendre dans la partie suivante.

### 3. Les instigateurs de pressions

Nous avons souligné le manque d'intérêt politique pour les questions environnementales, face à la nécessité perçue d'accroître le développement économique du pays. Pour l'instant, aucun parti au niveau national n'a été créé avec pour objectif principal de souligner l'importance des questions environnementales en Afrique du Sud.

Mais, outre ce manque d'intérêt pour l'environnement, c'est la diminution de l'intérêt politique pour la participation qui inquiète le plus les professionnels de la participation :

*“And unfortunately as this party (ndlr : l'ANC) becomes more secure and more powerful, they will need less democratic processes. And that is the cycle of life”* (entretien n°98).

L'ANC est en effet le parti politique au pouvoir au niveau national depuis les premières élections démocratiques de 1994. Au fur et à mesure de sa consolidation, il aurait moins eu besoin de mettre la participation du public en avant. Certains analystes considèrent que cette hégémonie atteint son terme :

*“The country faces the very real prospect of key economic centres being lost to the ANC, or managed by coalitions (of various combinations)”* (Everatt, 2016: 63).

Si une concurrence accrue pour le pouvoir se vérifiait, la participation du public pourrait donc à nouveau être mise au-devant de la scène, d'après cette hypothèse. Elle implique également qu'avec la consolidation de l'ANC depuis 1994, l'intérêt de la participation du public pour le pouvoir aurait diminué dans différents domaines. Etant donné le sombre bilan des premières années de la démocratie participative dressé dans le premier chapitre, cette participation du public ne semble en effet pas être en meilleure position dans d'autres domaines. Mais si ce pouvoir au niveau national pour l'instant demeure aux mains de l'ANC, le pouvoir au sein des niveaux provinciaux et locaux est parfois plus contesté.

Un autre élément important renvoie aux professionnels du secteur de l'environnement. Ils ont joué un rôle majeur dans la complexification des lois. L'ancien fonctionnaire ayant participé à l'élaboration des règles de 2006 que nous avons interrogé souligne non seulement la complexité des règles concernant les études d'impact, entre autres via le mécanisme des trois listes, mais aussi l'inertie qui en découle :

*“to establish a firm, I need a lot of different authorizations, and if I do them in sequence, it might take me 16 to 18 years. So developers become stamp collectors”* (entretien n°95).

Ce constat semble être l'inverse de ce que à quoi l'on aurait pu s'attendre si seules les pressions économiques étaient entrées en jeu. En plus de la difficulté des gouvernements provinciaux et national



à trouver un accord, cet ancien fonctionnaire, lui-même aujourd'hui consultant, souligne la professionnalisation du domaine environnemental en Afrique du Sud :

*“With the EIA, and the environmental field, we’ve got what we call an environmental business or an environmental industry. And it spans across officials and consultants. (...) And that business is driving the whole regulatory process into requesting more specialist studies, more of this, more of that. (...) And one of the reason is that for our current government, environment is an extremely low political priority. So, the regulatory process isn’t growing from an overall government policy point of view that tells officials to do this and this, officials actually fill it up and they accept it. ( ...) So officials and professionals in the field drive this process to their advantage. So South Africa is a paradise for specialists. Any kind of specialists”* (entretien n°95).

Les consultants environnementaux se seraient saisis de l’opportunité issue du manque d’intérêt des acteurs politiques afin de créer des règles qui leur permettraient d’asseoir leur profession, de se rendre indispensables et de multiplier les offres d’emploi auxquelles ils pourraient postuler. Il en résulte une contradiction avec l’impératif de développement économique, puisqu’étant donnée sa complexité:

*“our development planning process, including environmental aspects, is not integrated, it’s not development friendly, it’s not investor friendly, and nobody seems to really want to do anything about it”* (entretien n°95).

Plusieurs consultants que nous avons rencontrés étaient en effet des anciens fonctionnaires, dont certains conservaient de très bons liens avec les fonctionnaires toujours en poste. C’est d’ailleurs le cas de cet ancien fonctionnaire (entretien n°95). Cette idée semble bien correspondre à une hypothèse émise par des chercheurs s’intéressant au monde du conseil en France :

*« Dans cette perspective, on pourrait avancer l’hypothèse que la plus ou moins grande proximité sociologique entre élites dirigeantes (décideurs, élus, consultants) constitue, d’un domaine à l’autre, une variable clé de pénétration du conseil »* (Poupeau et al., 2012: 13).

La professionnalisation des consultants environnementaux semblent s’être faite au détriment de celle spécialiste de la participation du public, dont la seule certification disponible en Afrique du Sud (non reconnue officiellement) attire de moins en moins de monde, d’après les aveux même d’un des membres de l’association qui la délivre (entretien n°98).

Au regard des obligations minimales concernant la participation du public indiquées dans les règles sur les études d’impact environnemental, cette professionnalisation des consultants environnementaux a-t-elle permis l’organisation d’une participation offrant la possibilité au public de s’exprimer ou au contraire a-t-elle entérinée l’organisation d’une participation a minima ?

### **C. Les études d’impact environnemental ne renouvellent pas la participation environnementale**

Au vu des évolutions légales et de leurs causes, il est peu surprenant de constater que la qualité des études d’impact ne s’améliore pas et que le public y participant évolue peu. Nous verrons néanmoins



que les fonctionnaires du Ministère national sont conscients des limites de cet outil, et que leur action ne se limite pas à sa promotion.

## **1. La qualité des études d'impact comme le public amené à y participer évolue peu**

Une recherche récente a mis en évidence le fait que la qualité des études d'impact sud-africaines ne s'était pas améliorée :

*“Consequently it is a somewhat disturbing conclusion from this investigation that the quality of the EIA reports has not improved following implementation of the new regulations in 2006 and has at best reached a modest plateau and at worst shown a decline”* (Sandham et al., 2013: 161).

Par exemple, l'identification et la prédiction des impacts demeurent les faiblesses majeures des études d'impact examinées, suivies de l'analyse des sites alternatifs et des mesures de compensation. Si cette conclusion surprend, c'est parce que les recherches menées en Europe montrent que la qualité générale des études d'impact environnemental s'y améliore avec le temps (Sandham et al., 2013: 161). Les raisons de cet échec n'ont pas été explorées par cette étude, et l'organisation de la participation du public n'y est pas évaluée.

Notre propre constat empirique est que la participation du public ne fait pas partie des priorités des consultants environnementaux.

Le constat est partagé tant par les fonctionnaires que par les membres du public : ces consultants se contentent bien souvent d'effectuer le minimum au regard de la participation du public. Un spécialiste des questions de biodiversité, en charge de vérifier le contenu de certains rapports au sein des études d'impact, résume ainsi le constat effectué avec ses collègues :

*“Generally what we find, across the board, with most EIAs, is that the public participation is not up to scratch”* (entretien n°88).

Un chercheur confirme ce constat et s'en indigne :

*“So the problem with the procedurization of the EIAs and public involvement in environment decision making is it's become a tick box exercise. As long as you've got a meeting, then it's ok. And that's just wrong!”* (entretien n°66).

Une personne qui est habituée à participer à ce genre de processus confirme que :

*“people doing EIAs are following minimum requirements, in terms of engaging and notifying the public”* (entretien n°70).

Elle s'indigne également du fait que même elle, alors qu'elle a l'habitude de ces processus, ait pu rater certaines dates butoirs tellement les informations étaient mal communiquées par les consultants (entretien n°70).

Le fait que les consultants semblent souvent se contenter du minimum n'est pas la seule source d'inquiétude. C'est aussi le fait que le consultant soit payé par le développeur qui inquiète les acteurs interrogés. Le consultant en charge de l'organisation de la participation du public, parce qu'il est payé

par le développeur, ne chercherait non pas à recueillir fidèlement les commentaires du public, puis trouver une façon d'y répondre, mais essaierait de « vendre le projet » :

*“The consultant that they use (...) he is there to sell this thing. And to get it going. The watchdog is the public out there”* (entretien n°69).

Le fait qu'une spécialiste de la participation du public soit engagé ne serait en rien une garantie, d'après un Sud-Africain se revendiquant de cette même profession, parce que le risque est alors le suivant :

*“the trap some people fall into is that as a public participation practitioner, they become the PRO, the Public Relation Officer, sailing the development, trying to persuade people to accept the development ”* (entretien n°89).

Ce problème relatif à la partialité potentielle du consultant a bien été dénoté par certains membres du public :

*“And we often laugh about the fact that you'll get someone who has been selected to do an aspect of the EIA, he's in favor of the thing, but if he's not selected, if he doesn't get the tender, then he totally opposes it”* (entretien n°70).

Ce biais du consultant en charge de l'étude en faveur du développeur ne porte pas seulement sur la façon d'organiser la participation du public, mais sur l'étude tout entière. Un des spécialistes provinciaux chargé de donner son point de vue sur ces études au regard de la question de la biodiversité explique ainsi :

*“Our job is to review the other specialists. And the rubbish they write is...amazing. You get very few people who are sincere, write the truth. Most of the time, they're going to write what the developer wants to hear, or inaccurate, or misleading, or not enough information”* (entretien n° 48).

Face à ce biais possible des consultants, le public parvient-il à assurer ce rôle de veille? Un employé de WESSA, une organisation environnementale sud-africaine, revient sur son parcours personnel au sein de l'association :

*“For the first five years, that's what I did, evaluate environmental impact assessments, scoping reports, management plans, took developers to court, that kind of things. And then, WESSA decided that there's no money in advocacy and lobbying, and nobody is paying the bills, so we've pretty much stopped it. (...) The top level, they want to pretend that they're still doing advocacy and lobbying, but they're not. So now, I run environmental projects”* (entretien n°45).

Il explique qu'il faut être un professionnel à plein temps pour pouvoir effectuer ce travail, et qu'il faut avoir de l'argent, puisqu'il est selon lui nécessaire de s'assurer de pouvoir aller devant la justice pour contester la décision en cas de désaccord (principalement quand le projet est approuvé alors que WESSA s'y oppose). Or, les associations nationales se seraient plus prêtes à mettre de telles sommes en jeu. Cet acteur nous explique par ailleurs que WESSA est la dernière association environnementale nationale qui continuait à essayer de commenter les études d'impact environnementales (entretien°45).

Les acteurs défendant des intérêts économiques semblent eux aussi manquer de ressources pour s'impliquer dans ces dispositifs participatifs :

*“They (ndlr: business people) also have their own income to prepare. They can't go and seat in public meetings indefinitely. Especially if those public meetings are unfruitful, which we do often find. Many of them have the sentiment that we can't influence the decision. Many of them say but it's already decided. Which often is the case. Unfortunately. It has been predecided. It's a formality that they just go through to satisfy public processes, and mostly then not in a very efficient way”* (entretien n° 73).

L'encadré n°4 donne l'exemple d'un dispositif participatif récent organisé dans le cadre d'une étude d'impact. La comparaison avec la lutte contre la mine proposée à Saint-Lucia (décrite en encadré n°1, chapitre 2) semble suggérer que le public se mobilisant évolue peu, tout comme les moyens mis à disposition du public par les autorités.

#### **Encadré n°4 : Le retour des environnementalistes à Fuleni**

*“This is also the largest grouping of NGOs since Saint Lucia, so there are lots of parallels there”* (entretien n°88).

Ce plus grand rassemblement d'ONGs depuis celui de Saint-Lucia s'est produit en réaction à une demande d'autorisation environnementale initiée en 2013 pour une mine d'anthracite qui serait destinée à l'usage domestique et à l'export, sur une durée prévue de 32 ans. Un des problèmes majeurs pour les environnementalistes est que l'une des bordures serait située à une quarantaine de mètres du *World Heritage Site* de Saint-Lucia. Cette mine se situerait sur un terrain communal du Kwazulu-Natal, régi par des autorités traditionnelles, qui s'ajoutent à celles de la province et de la municipalité. Des autorisations sont ainsi nécessaires de la part de ces trois autorités, en plus de l'autorisation environnementale. Plusieurs autres mines sont déjà implantées dans la région, dont une autre mine d'anthracite, située à Somkhele, soit à une vingtaine de kilomètres.

Des rumeurs d'influence politique pèsent sur le processus d'étude d'impact. Un consultant, qui n'a pas pris part à cette étude, souligne :

*“Jacob Zuma, and his clan specifically, leaves in the mountains, there's hardly potential for anything. (...) The Fuleni is going to be the 3<sup>rd</sup> mine. They built the infrastructure 5 years ago. So we were very suspicious. But then, we put 2 and 2*

*together, to say they're actually planning a mine (rires)”* (entretien n°86).

D'autres soulignent encore à propos de la compagnie minière :

*“They are willing to give the community a share in the mine. If that share were big enough, the people in Fuleni might lose their homes, livelihoods etc., but they should, in theory, be given a lot more money. They should benefit from that mine”* (entretien n°91).

A ces rumeurs s'ajoutent des évaluations négatives du processus participatif mené par les consultants engagés par la compagnie minière. Un spécialiste de la participation du public a ainsi procédé à une évaluation du processus participatif mis en place dans le cadre de l'autorisation environnementale pour cette mine<sup>82</sup>. Si le professionnel a noté l'organisation de trois réunions publiques, il souligne tout d'abord l'absence de réunions au sein de communautés potentiellement affectées. Puis il dénonce le manque de documentation fournie par les consultants en Zoulou, le fait que les questions des participants n'ont pas obtenu de réponses, ou encore le fait que :

*“The views of the traditional authorities appear to have been given preference over those of community members”.*

Ainsi, d'après cette évaluation :

---

<sup>82</sup> Afin de ne pas trahir l'anonymat de ce spécialiste, nous ne mentionnerons pas le nom complet de l'étude mais dirons qu'elle a été réalisée par l'acteur interrogé en entretien n°89.

*“the consultation, participation and engagement process has been flawed”.*

Le professionnel recommande :

*“The competent authorities should not grant the authorisations sought, but engage with the affected communities to explore alternative development pathways”.*

Ce spécialiste nous précise :

*“this is an absolutely brilliant example of a totally unresponsive EIA, and public participation that is been done as a tick box (...)”* (entretien n°89).

Il explique que le choix des lieux des réunions publiques n'aurait pas été le fruit du hasard :

*“And they spoke to certain community members, they didn't speak to others. The ones who got to sign the attendance registers were people who were going to benefits, not the hundreds who were not going to benefit”* (entretien n°89).

Par ailleurs, d'autres observateurs, engagés dans la lutte contre la mine, soulignent la mauvaise compréhension que certains membres des communautés ont du processus :

*“And, for example, the one community absolutely doesn't want this mine, and they did not engage with the consultants. What they're demonstrating there, the community, is that they are opposed to the point that they're not going to engage, whereas the consultants they just say oh, couldn't engage, were not interested (...)”* (entretien n°88).

Cette communauté aurait ainsi choisi de montrer son opposition à la mine en ne participant pas au processus formel. Or, il est difficile pour les fonctionnaires en charge des autorisations environnementales d'assimiler l'absence de participation d'une communauté à un refus ; si les critiques, les commentaires peuvent être pris en compte, le silence l'est plus difficilement. Cet employé, travaillant pour l'organisation parastatale provinciale de conservation de la biodiversité, est alors allé discuter avec ses collègues :

*“And then we went to the Department, of Environmental Affairs, and said this is a problem, the public participation didn't happen properly in the communities, people don't understand it”* (entretien n°88).

Le Ministère aurait accepté d'aller voir les communautés, puisque le NEMA place sous leur responsabilité le fait de s'assurer que toutes les personnes intéressées comprennent le processus.

A ce jour, nous n'avons pas eu connaissance de fonctionnaires de ce Ministère provincial de l'Environnement ayant effectivement fait le déplacement pour expliquer ce processus. En revanche, d'autres processus semblent révélateurs des différentes luttes d'influence

auprès des communautés qui se jouent en marge du dispositif participatif officiel.

Dans ce cas, des organisations environnementales se sont regroupées, et ont dénoncé le processus participatif. Ainsi, le spécialiste de la participation du public ayant évalué le processus peut-il également être accusé de favoritisme, pour la préservation de l'environnement en l'occurrence, puisque c'est l'organisation provinciale de conservation de la biodiversité qui lui a demandé d'intervenir, en le payant avec les fonds d'une association environnementale, n'ayant pas les fonds eux-mêmes (entretien n°89).

Cette organisation parastatale est elle-même intervenue de plusieurs manières, directement ou via d'autres intermédiaires, « à la demande de la communauté », une intervention qu'ils admettent être intéressée :

*“We've been going there to try to equip the people to make an informed decision, obviously we're hoping (rires) that the decision will be in favor of like protecting the park, obviously in their own interest but aligned with ours”* (entretien n°88).

Les personnes engagées dans la lutte contre la mine de Fuleni étaient déjà pour certaines engagées dans le combat contre la mine de Saint-Lucia :

*“a lot of these people that were involved in that, old silverbacks we call them, the old people (...) have come back to assist with this one”* (entretien n°88).

Nous avons pu participer à une réunion de la *iMfolozi Community Wilderness Alliance* (ICWA – réunion n°6), une association créée en 2015 spécifiquement pour s'opposer à cette mine proposée à Fuleni. Cette alliance a été créée sous l'impulsion d'une autre ONG, *Global Environmental Trust* (GET), à l'origine d'une large campagne de mobilisation sur internet : *“Save our iMfolozi Wilderness”*. C'est au sein de cette association que l'on retrouve les environnementalistes qui se sont mobilisés déjà à Saint-Lucia dans les années 90. A la réunion ICWA, 11 personnes (moi-même incluse) étaient présentes, et deux personnes par skype. Les membres de GET étaient en charge de la réunion. Lors d'une pause-café, certains participants à la réunion m'ont expliqué que le principal problème de cette mine était pour eux le manque d'eau dans la région. Le charbon trouvé lors de la phase d'exploration semble être de très bonne qualité, mais être enfoncé sous des quantités importantes de sable, et les consultants

auraient sous-estimé la quantité d'eau nécessaire pour nettoyer ce charbon. Une autre personne m'indique qu'on ne devrait même plus autoriser de mines à charbon, mais qu'ils ne peuvent pas entrer dans ce débat, qu'il faut rester spécifique, par rapport à cette mine, pour empêcher sa construction.

Ces arguments semblent confirmer que ces personnes soutiennent l'idéologie conversationniste des anciennes associations environnementales sud-africaines, ne m'ayant pas mentionné de problème ayant trait à la justice environnementale.

Pourtant, eux aussi cherchent à montrer leur cause commune avec les communautés locales. Lors d'une photographie des membres de la réunion, l'un d'eux s'est exclamé à l'égard d'un autre, engagé par ICWA pour faire le lien avec les communautés :

*"Come, we need a black face on the photo".*

Une grande partie de la réunion a par ailleurs été consacrée à chercher qui contacter pour faire une interview d'un chef tribal identifié comme étant opposé à la mine, identifier les communautés opposées à la mine et trouver un moyen de les faire s'organiser en une structure pouvant s'opposer à la mine, car :

*"(...) they need to establish an entity on the ground, because ICWA has been established by a bunch of outsiders (...)*

*- We are the greenies ! (rires) (...)*

*- When local communities are applicants, politically it's a strong voice"* (extrait de discussion, réunion n°6).

De manière générale, une personne, qui ne s'est pas encore impliquée dans le combat contre cette mine souligne :

*"Getting involved with the traditional leadership, getting involved with a community that is bound still by a very undemocratic process within a democratic country, is very complicated"* (entretien n°91).

Si l'approche de ces communautés locales est difficile, leur voix semble pourtant faire l'objet de bien des convoitises. En l'absence d'implication du Ministère de l'Environnement dans ce cas pour permettre à ces communautés de mieux comprendre le processus d'étude d'impact, et de participation du public en son sein, ces communautés semblent peu susceptibles de parvenir à faire entendre leurs intérêts.

A l'heure actuelle, suite aux commentaires du public reçus pour le premier rapport faisant partie du processus de l'étude d'impact environnementale :

*"The mining company's environmental consultants have announced that after "due consideration" of public reaction, the company has decided to suspend the EIA process for the time being and to identify various options to address the concerns and complaints from a large variety of interest groups."*<sup>83</sup>

La compagnie minière a ainsi pris les devants, et les autorités environnementales n'ont pas eu à se prononcer sur la qualité du rapport, ni sur la validité du processus participatif organisé jusqu'alors.

En attendant de savoir si la compagnie décide un jour de relancer le processus, reste à savoir si ce laps de ce temps sera utilisé par la compagnie ou les différents groupes environnementalistes pour tenter de consolider leur influence sur les communautés locales, ou bien s'il profitera aux fonctionnaires du Ministère pour mieux renseigner ces communautés sur les moyens existants pour se faire entendre.

---

<sup>83</sup> D'après le site :

<http://saveourwilderness.org/2015/11/24/mining-company-reconsiders-zululand-plans/>  
[04/08/2016].



## 2. La participation du public comme « case à cocher » pour les fonctionnaires

La décision finale d'accorder ou non l'autorisation environnementale revient généralement à des fonctionnaires rattachés aux ministères provinciaux de l'environnement. Ils ont également la charge de valider les différentes étapes de l'étude d'impact environnemental. Dans le cas d'une étude complète, soumise à la liste n°2, il s'agit par exemple d'accepter d'abord le "*scoping report*" avant que le consultant ne puisse soumettre l'étude environnementale complète. Ces fonctionnaires peuvent ainsi refuser de garantir l'autorisation s'ils estiment par exemple que les commentaires du public n'ont pas été pris en compte. Nous verrons cependant dans cette partie qu'ils sont soumis à différents impératifs, ou pressions, tout au long du processus qui font que la vérification du processus participatif se limite souvent à s'assurer qu'un dispositif participatif a bien été organisé.

Les fonctionnaires rencontrés indiquent faire face à plusieurs contraintes dans leur travail. Le manque de moyens, financiers et humains, est d'abord fréquemment cité. Face à la charge de travail, l'un d'entre eux indique :

*"I don't think it's the issue of regulations, I think that one is the issue of capacity. Then they just have to increase capacity"* (entretien n°94).

Le manque de ressources ne pèse pas seulement sur les fonctionnaires du niveau national. Dans les cas où le projet est susceptible d'avoir un impact sur la biodiversité, l'avis des employés travaillant pour les organisations parastatales provinciales de conservation de la biodiversité est normalement requis. Or, ces employés ont également un délai au-delà duquel il ne leur est plus possible de transmettre leurs commentaires. L'un d'eux nous explique ainsi :

*"My concern is that we're missing a lot of critical applications because we're just not getting to them on time"* (entretien n°87).

Ce manque de ressources semble pourtant constituer un obstacle secondaire au regard des contraintes politiques. Un ancien fonctionnaire raconte ne pas avoir le temps de vérifier le contenu des études d'impact, en particulier lorsque des sommes financières importantes sont en jeu :

*"The content of that, it's very very tricky for a government official to say no, it's not good enough, go back and do again, or I disagree with this. Because it's not their job. Their job is to make sure that the process runs smoothly and correctly. And also they deal with, I was dealing with, nearly 4 000 million rands worth of developments, at one stage. 4 billion rands. So you don't have the time to sit and scrutinize and object this botanical report and this hydrological report. You just... There isn't the time. So you go through it, you make sure that it's correct, and then you make a decision whether you approve it or to refuse it"* (entretien n°45).

Un employé d'une organisation provinciale de la biodiversité évoque plus explicitement des pressions politiques directes, via l'intervention du Ministre provincial de l'environnement, qui seraient devenues selon lui plus fréquentes au fil des ans. Il résume ainsi :

*"Sometimes, when it gets political, or ministerial, they get what they want!"* (entretien n°48).

Un fonctionnaire toujours en poste confirme avoir subi ce genre de pressions :

*"We were out on site, there were high pressures from high profile people, the Minister was there as well, he asked me on site (...) is there any endangered plant species on this site? I said no, there isn't, because it was just plantation. He said well, just authorize it"* (entretien n°50).

Un changement récent dans la législation inquiète particulièrement cet acteur. Avec les règles de 2014, l'administrateur n'a plus l'option de rejeter une étude. S'ils l'estiment incomplète, ils se devront de la refuser. Cela implique que le développeur devra faire une nouvelle demande, depuis le départ, s'il souhaite obtenir une autorisation environnementale, alors qu'en rejetant le rapport, sous les règles précédentes, la demande n'était pas arrêtée ; le consultant pouvait simplement soumettre des informations complémentaires. Ainsi, le fonctionnaire interrogé craint de subir des pressions pour qu'il ne refuse pas les demandes d'autorisations, un refus retardant d'avantage le dossier qu'un rejet :

*"Well, we don't have an option. If the information is not there, we will have to refuse it. There's going to be pressure on us not to refuse, because it's seen as we now hm... are preventing development"* (entretien n°50).

Face à ces multiples contraintes et pressions, le travail des fonctionnaires se limite souvent à vérifier que les étapes obligatoires du processus, organisation de la participation du public incluse, ont bien été respectées. C'est ce que confirment des employés d'organisations parastatales, collaborant étroitement avec eux :

*"So they receive the application, check it over, tick boxes to make sure have they done the public participation, yes, they've done everything that is required, so we can authorize it, instead of looking at the key issues and say is this going to be sustainable environmentally, (...) should we be authorizing this? (...) "* (entretien n°87).

Un autre acteur de la même administration confirme avoir seulement le temps de vérifier que les informations transmises par le consultant sont correctes:

*"The EAP is at the centre of everything. He is the one who is doing the search and collecting every information from the interested and affected parties, public, key stakeholders, and then that information is presented to us. And then we decide whether he has addressed issues, issues that were raised by the public, or the important stakeholders. Then we decide, at the end of the day, whether a decision to accept that document is... the right decision or not"* (entretien n°15).

Le processus semble ainsi se limiter à vérifier que les commentaires du public, tels que transmis par le consultant, ont bien été considérés. Mais une remise en question du dispositif participatif organisé par le consultant ne paraît pas faire partie du travail du fonctionnaire. Le processus participatif devient



néanmoins dans certains cas un moyen de vérifier que les documents transmis par le consultant sont corrects :

*“It is a system where public can also give their input, you’ll find that KZN Wildlife will come in and say “no, according to this CMP, these are the issues, this development cannot...” and then you find that our Department in a way is assisted in that manner. That’s why you’ve got that provision for public participation.”* (entretien n°15).

Si le public n’a pas toujours l’impression d’être entendu, l’un des participants réguliers à ces réunions estime cependant que ses commentaires sont de plus en plus pris en compte par les fonctionnaires au fil des ans :

*“I have to add to that though there have been instances, and more so in the last couple of years than what they used to be (...) where the assessing officers do actually read what we comment on and then they go back and they say to the consultant sorry, you need to go back to the X<sup>84</sup> and deal with their issues, because they haven’t been dealt with. But that’s simply because we commented again and said you haven’t addressed these issues, we’ve still got these concerns. (...) It is changing”* (entretien n°70).

De manière générale, le sentiment des acteurs interrogés est celui d’une utilité très limitée de l’étude d’impact environnemental, tout comme de la participation du public à ces études.

Dans l’une des municipalités district étudiées, un tableau regroupant toutes les études d’impact environnemental pour cette municipalité entre 2006 et 2014<sup>85</sup> indique que sur les 398 demandes d’autorisation environnementale reçues, qu’il s’agisse d’un *basic assessment* ou d’une étude complète, seules 8 autorisations n’ont pas été accordées, soit un refus dans 2% des cas.

Au total, onze acteurs interrogés ont utilisé l’expression de “*tick box*” pour qualifier soit l’étude d’impact environnemental, soit la participation du public en son sein, signifiant ainsi que l’un et l’autre ne seraient que des formalités. Un consultant explique, à propos du processus participatif :

*“It became... There’s a term that’s used, a tick box exercise. You know, have we run a participatory process, have we organized something, yes, tick, move on. Let’s work to produce the product. Whereas the value of real interaction needs to be acknowledged and realized”* (entretien n°34).

Un autre confirme ce constat d’une importance moindre accordée à la participation du public:

*“I did several EIAs, but EIAs became very boring, particularly with the new legislation and the new template for the EIA report. You can’t tell a story anymore. It’s just a tick box. Have you done this, that. It’s a bureaucratic exercise. It’s no longer a story”* (entretien n°89).

Un chercheur partage lui aussi le constat et s’en indigne :

*“I was involved in early days with EIAs, they were trying to conceptualize frames back in the mid 1980s early 1990s, and in those days, it was trying to do integrated environmental management. It’s become a bureaucratized, tick box, check list activity, bound with red tape, and that’s paradoxically I think causing more problems than resolving things. It’s become expansive. And I’m not sure that the outcomes are better from an environmental point of view”* (entretien n°66).

---

<sup>84</sup> Nom de l’association que cette personne représente.

<sup>85</sup> Tableau sans titre transmis sur papier par un fonctionnaire lors de l’entretien n°50.

A propos de la participation du public à ces études d'impact, il parle de manipulation:

*"If you simply want to inform the public, then be honest, tell them that's what you are doing, don't go out and tell people we're going to involve you, and you're going to participate in framing a decision, and then do that tick box exercise. That's manipulation (...) It's inadvertent manipulation perhaps"* (entretien n°66).

Tant les évolutions légales que pratiques semblent donc avoir contribué à diminuer l'importance accordée à la participation du public pour les études d'impact environnemental.

### **3. Des fonctionnaires du ministère national, conscients de ces limites, cherchent à promouvoir de nouveaux outils**

D'après les entretiens que nous avons menés, les acteurs interrogés sont conscients des différents problèmes entourant les études d'impact environnemental. La vision d'une loi bien faite, mais d'un manque de ressources, souvent évoquée pour expliquer les problèmes rencontrés dans la démocratie participative sud-africaine, est trop simple, les problèmes semblant à la fois venir de la législation et de la pratique. Si le Ministère de l'Environnement, dans le but de conserver cet instrument, a entre autres fait des concessions au détriment de la participation du public, l'action des fonctionnaires de ce ministère ne s'est néanmoins pas arrêtée à améliorer les règles entourant cet outil.

Les fonctionnaires du Ministère national de l'Environnement n'ont en effet pas été sourds aux critiques. Ils reconnaissent en premier lieu que l'action des consultants est dans certains cas dommageable, entre autres, à la qualité de la participation du public :

*"I think sometimes consultants get away with murder!"* (entretien n°2).

Après des années de coexistence de certifications multiples, avec lesquelles le Ministère de l'Environnement ne souhaitait pas interférer, une certification unique est en train d'émerger pour désigner ces *Environmental Assessment Practitioners* (EAPs), les consultants environnementaux :

*"So we're hoping that the requirement associated with the registration will help improving the rubbish that comes in, but there's also another side to the story. If the authority continues to decide to accept the rubbish, you're not going to change behavior"* (entretien n°2).

Ce fonctionnaire espère ainsi que la pratique de l'étude d'impact en sera améliorée, tout en craignant que sans changement dans le comportement des autorités provinciales décidant d'accorder ou non l'autorisation environnementale, cette nouvelle certification ne pourra permettre d'améliorer les études d'impact.

Les acteurs estiment par ailleurs que l'étude d'impact a pu être utilisée à mauvais escient :

*"people tend to use EIAs for all sorts of purposes, and it's not...always the right tool, to get the right information"* (Entretien n°2).

Ils regrettent aussi qu'elle ait été un outil tant utilisé, au détriment d'autres :

*“I was part of the first regulations that was drafted then, that was the EIA regulations. That was used, and misused, for all sorts of purposes really. As you see, the EIA basically says, the fundamental principle for EIA is a tool to assess and promote development by limiting the negatives and by enhancing the positives of a development. That’s the fundamental story of an EIA but then the EIA was used to stop development and it was used to do strategic assessments and (...)it really put a lot of strain on the EIA because it was the wrong tool, used for the wrong purpose” (entretien n°3).*

Un ancien fonctionnaire aujourd’hui consultant, souhaite même la fin de cet outil :

*“I think the time of EIAs is over. Because it is so project specifically based. We would like things on the planning process to happen less on the individual cycle” (entretien n°95).*

Pour les fonctionnaires du ministère national de l’environnement, l’utilisation massive de cet outil s’explique par le fait que l’étude d’impact a été le premier outil à avoir été encadré par des règles en Afrique du Sud (entretiens n°2 et 3). Ils cherchent ainsi à promouvoir de nouveaux outils :

*“EIA is a reactive thing, because somebody already has a proposal, they already have a site a mind, and it’s really just a question of working out the detail about that (...) I think a lot of the change in direction that we’re trying to... and it takes time, that we’re trying to do, is to work from a reactive to a proactive approach” (entretien n°2).*

De nouveaux instruments permettront-ils de relever les défis auxquels les études d’impact environnemental ont eu du mal à faire face? Seront-ils les véhicules d’une démocratie plus participative?

### **III La promotion d’autres outils environnementaux, pour permettre une meilleure participation du public ?**

Les études d’impact ne sont plus aujourd’hui les seuls outils environnementaux disponibles en Afrique du Sud. D’autres ont été définis légalement depuis. Parmi eux, nous avons choisi d’étudier les *Environmental Management Frameworks* (EMFs) et les *Coastal Management Programmes* (CMPs).

Les EMFs sont des plans de gestion de l’environnement qui peuvent être adoptés à différents niveaux, tant local que provincial, sans être obligés d’épouser des contours administratifs. L’adoption de ces plans n’a jamais été rendue obligatoire dans la législation sud-africaine. Si ces EMFs ont été conceptualisés dans la législation sud-africaine dès 1989, des guides expliquant la façon dont ils peuvent être élaborés n’ont été publiés par le gouvernement démocratique qu’en 2006, puis 2012 (Marais, 2014). D’après les *Environmental Management Framework Regulations* de 2010<sup>86</sup>, le but des EMFs est de fonctionner en tant que mécanisme de soutien au processus d’étude d’impact environnemental dans l’évaluation et l’examen des demandes de développement de projets, et d’informer les décisions prises dans le domaine de l’urbanisme. Ces documents doivent pour ce faire

---

<sup>86</sup> Department of Environmental Affairs. (2012). *Environmental Management Framework Regulations*. *Government Gazette*(35769), 196-233.

présenter un état des caractéristiques environnementales de la zone concernée par le plan, indiquer la façon dont différents types de développement pourraient les affecter, et, avec le public, donner une vision désirée de la zone. Cette vision aboutit à des recommandations sur les types de développements à encourager ou freiner, en fonction par exemple des ressources en eau disponibles, et plus généralement des caractéristiques ou fonctionnalités environnementales que le public souhaite préserver ou sacrifier. Si l'adoption de ces plans de gestion de l'environnement n'est pas obligatoire, ils peuvent néanmoins légalement aboutir à ce que certaines activités soient ajoutées à la liste des activités soumises à études d'impact pour la zone concernée, ou au contraire à ce que certaines activités qui sont soumises à études d'impact en Afrique du Sud ne le soient plus dans cette zone.

La loi, en décrivant la façon de réaliser un EMF, dédie une section de plusieurs pages à la participation du public. Elle est explicite concernant les objectifs de la participation :

*“The participation process will therefore usually have at least three goals, namely :*

- *To inform interested and affected parties (I&APs) of the EMF process and its objectives ;*
- *To provide an opportunity for inputs from I&APs; and*
- *To give feedback to I&APs with the opportunity for them to respond”<sup>87</sup>.*

Trois phases sont distinguées. Une première phase de préparation doit inclure une réunion initiale avec les autorités de la zone, une première liste des parties intéressées et affectées (I&APs) et la préparation d'une documentation préalable à la phase de préparation du publique. La phase 2 est appelée *“Stakeholder consultation”*. Il est recommandé que les I&APs puissent avoir l'opportunité de fournir leurs commentaires durant au moins cinq phases du processus, explicitement nommées. Différentes approches possibles sont également listées, telles que des jours ouverts, des focus groups, réunions publiques ou encore des entretiens avec des chefs tribaux. Le contenu du *comments and response report* est aussi détaillé. La troisième phase consiste à la mise à disposition de l'EMF au public pour commentaires. Et enfin, la dernière version de l'EMF doit être accessible au public. Si ce document reste donc ouvert à l'interprétation sur plusieurs points, il recommande la mise en œuvre de dispositifs plus participatifs que celui décrivant les impératifs de consultation pour les CMPs, comme nous allons le voir.

Les CMPs découlent directement de l'ICMA<sup>88</sup>. Cette loi prévoit que des CMPs doivent être adoptés au niveau national, provincial et municipal dans les quatre ans suivant l'adoption de cette loi, en 2008. Ces programmes doivent ensuite être révisés au moins tous les cinq ans. Les quatre provinces côtières ainsi que plusieurs municipalités côtières n'ont pas attendu la promulgation de cette loi et se sont déjà dotées de ce type de plan avant 2008, faisant suite au Livre Blanc pour une gestion soutenable des côtes de 2000. Un CMP municipal est, d'après l'ICMA, une directive politique cohérente pour la

---

<sup>87</sup> Id.

<sup>88</sup> Republic of South Africa. (2009). National Environmental Management: Integrated Coastal Management Act, 2008. *Government Gazette*, 524(31884), 2-126.

gestion de la zone côtière se situant sous la juridiction de la municipalité. Ces CMPs municipaux doivent être structurés autour de quatre parties : une vision pour la gestion de la zone côtière ; des objectifs de gestion ; des priorités et stratégies ; des indicateurs de performance pour mesurer les progrès accomplis. Il est intéressant de noter que cette structure suit globalement celle du Livre Blanc. L'organisation de réunions publiques n'est pas requise par l'ICMA. Il est en revanche obligatoire d'informer le public de l'existence d'un CMP par le biais de la Gazette, d'en fournir au moins un extrait et un résumé, et de laisser un délai minimal de 30 jours au public afin qu'il puisse commenter le programme. Les objectifs d'une telle participation du public ne sont pas mentionnés dans l'ICMA. L'établissement de *Municipal Coastal Committees* n'est pas obligatoire, mais recommandé, contrairement aux comités provinciaux devenus obligatoires avec l'ICMA. Un tel comité peut remplir diverses fonctions, incluant la recommandation d'adoption ou de révision d'un CMP, ou encore la promotion de l'intégration des questions côtières dans l'IDP, le SDF, ou d'autres plans, programmes et politiques qui affectent les questions côtières. Si ces contraintes concernant l'organisation de la participation peuvent paraître minimes, il est important de garder en mémoire que les CMPs sont avec l'ICMA devenus des documents obligatoires, contrairement aux EMFs.

Le tableau n°4 résume les principales caractéristiques légales de ces deux instruments. Dans le but de comprendre dans quelle mesure ces nouveaux instruments seraient susceptibles de renouveler la participation environnementale en Afrique du Sud au niveau local, nous nous attacherons tout d'abord à décrire l'origine ainsi que les objectifs de ces plans, avant d'étudier les opportunités de participation qui y sont attachés, puis les obstacles qui pourraient limiter ces opportunités.

	Les EMFs	Les CMPs
<b>Objectif principal, d'après la loi</b>	Aider les décideurs dans l'examen des demandes d'autorisations environnementales pour les projets soumis à études d'impact	Etre une directive cohérente pour la gestion des côtes
<b>Echelle pour élaborer ces plans</b>	Aucune obligation	Municipale, Provinciale et Nationale
<b>Adopter ces plans constitue une obligation légale</b>	Non	Oui, depuis l'ICM Act de 2008
<b>La révision de ces plans est :</b>	Conseillée, en même temps que celle des IDPs et SDFs	Obligatoire, tous les 5 ans
<b>La participation du public</b>	Différentes pistes participatives sont recommandées	Les membres du public ont au moins 30 jours pour soumettre leurs commentaires
<i>Tableau n°4 : Caractéristiques légales principales des EMFs et CMPs</i>		

## A. De nouveaux plans et programmes plus stratégiques et proactifs

Afin de comprendre en quoi les outils étudiés se distinguent d'autres instruments environnementaux sud-africains, revenons sur leurs origines.

### 1. Les EMFs se détachent des autres instruments environnementaux par leur caractère stratégique et leur origine sud-africaine

Nous avons vu avec l'encadré sur la bataille de Saint-Lucia que les EMFs ne sont pas advenus avec la démocratie, puisque des EMFs avaient déjà été élaborés sous l'apartheid. En raison du nombre spectaculaire de commentaires reçus pour l'étude d'impact environnemental de la mine proposée à Saint-Lucia, les fonctionnaires, d'abord pris de court, ont en effet décidé d'élaborer un EMF :

*“So we did an EMF, where we looked at the whole area, and said where are the minerals, where are all the different things, so that as government at least we are prepared. It was a relatively crude thing but at least we had a map (...) It was the very first EMF. A lot of people don't even know that. It wasn't regulated, it was just done for the purpose of government to make its own decision” (entretien n°95).*

Cet EMF à l'époque s'approchait donc d'une simple carte, élaborée par et pour des administrateurs.

Puis, toujours dans les dernières années du régime de l'apartheid, la nouvelle approche d'*Integrated Environmental Management* a été développée. Elle avait pour objectif de développer des outils autres que les études d'impact :

*"IEM was developed as a broader holistic environmental management philosophy for the particular South African context in reaction to a perceived limiting, reactive EIA process divorced from the planning process"* (Marais, 2010 :10).

Les EMFs ont donc fait partie des outils conceptualisés par cette approche dès 1989, sans cependant qu'ils n'aient été opérationnalisés. Ensuite, sans que l'EMF ne soit nommé explicitement, le NEMA de 1998 offre la possibilité à tous les ministres provinciaux de l'environnement de :

*" (...) prepare compilations of information and maps that specify the attributes of the environment in particular geographical areas, including the sensitivity, extent, interrelationship and significance of such attributes which must be taken into account by every organ of state charged by law with authorising, permitting or otherwise allowing the implementation of a new activity, or with considering, assessing and evaluating an existing activity (...)"* (section 24(2) du NEMA<sup>89</sup>).

C'est d'après cette section de NEMA que seront publiés par la suite par le Ministère de l'Environnement en 2006 puis 2010 les premiers guides précisant la façon dont ces EMFs peuvent être élaborés et rédigés.

Ces EMFs ont ainsi mis du temps à être reconnus légalement en Afrique du Sud, contrairement aux études d'impact :

*"It would appear that the intended IEM vision for EMF never quite got off the ground and that the emphasis on EIA as central IEM component remained (Claassen, 2009: pers comm). The practice of EMF, interestingly, saw some experimental development of EMFs that were done between 1998 and 2006, i.e. between its description in the strategy document and its formalisation through GNR 385"* (Marais, 2010: 17).

Ce délai pourrait s'expliquer de la même manière que les changements de listes de projets soumis à étude d'impact environnemental nous ont été expliqués. Un chercheur souligne en effet que les employés de deux provinces, celles du Western Cape et du Kwazulu-Natal, étaient en désaccord avec les administrateurs du Ministère national de l'environnement (Marais, 2010: 18). Un consensus a été trouvé parce qu'il le fallait, plus à cause de la fatigue que grâce à la sagesse (id.). Dans le guide de 2006 faisant suite à ce consensus, tous les détails n'ont ainsi pas été réglés et certains concepts restent donc éludés ou flous (id.). Ces résultats laissent ainsi à penser que la pression politique pour développer ces nouveaux outils a été moins forte que pour les études d'impact, qui elles ont été rendues obligatoires dès les premières années de la nouvelle démocratie.

---

<sup>89</sup> Republic of South Africa. (1998). National Environmental Management Act. *Government Gazette*, 401(19519), 1-72.



Les EMFs ne sont pour autant pas les seuls outils autre que les études d'impact à avoir été développées en Afrique du Sud. D'autres outils environnementaux commencent à y être utilisés depuis plusieurs années. C'est le cas par exemple du *Strategic Environmental Assessment* (SEA), dont le concept, contrairement à celui d'EMF, n'a pas encore été clarifié ni légalement adopté alors qu'il avait été conceptualisé dès 1997 (Marais, 2010 : 13). Les standards font également partie de ces nouveaux outils aujourd'hui promus par le Ministère de l'Environnement :

*"We were trying to move away from just using EIA to inform decision making and trying to develop not just EMFs and SEAs, and stuff like that, but also, for instance standards, where you can say for this specific geographical area, this development type is ok, as long as you comply with this standard"* (entretien n°2).

En théorie, ces outils ne sont pas exclusifs mais peuvent être utilisés de manière complémentaire. Néanmoins, en pratique, des préférences personnelles viennent faire en sorte que ces outils se retrouvent parfois en compétition :

*"My boss is the chief director. I think her personal liking is probably with SEAs. And there's been quite a couple of SEAs that are currently in development, but they have all focused on specific geographic areas, and they have also just focused the geographical area in the context of a specific development type, which I think is good, but I mean some of the things that they have on SEAs are on renewable energy facilities, which are now some development types that have political approval, because we're looking at alternative energy sources and whatever. (...) I think my personal preference would still be with an EMF, where you look at an entire area without being prejudiced by a specific development type"* (entretien n°2).

Si les EMFs sont des outils particuliers, et cette particularité explique peut-être qu'ils aient été adoptés avant les SEAs, c'est parce que les EMFs sont des outils de gestion de l'environnement « uniquement sud-africain » (Marais et al., 2014: 2), contrairement aux *Strategic Environmental Assessment* (SEAs) par exemple, qui ont été inspirés du contexte international puis adaptés au contexte sud-africain (Retief, Jones et Jay, 2008: 505).

Un EMF aujourd'hui, tel que décrit dans les guides de 2006 et 2010, ne peut plus se limiter à une simple carte. Le processus d'élaboration d'un EMF est très précisément décrit dans les *Environmental Management Framework Regulations* de 2010<sup>90</sup>. L'EMF doit ainsi, entre autres, d'abord faire état du status quo de la zone étudiée, puis définir un état de l'environnement « désiré », ce qui revient à l'établissement de priorités environnementales, puis identifier les projets qui pourraient avoir un impact négatif sur ces priorités. S'il est considéré comme proactif, c'est parce qu'il ne réagit pas à une demande d'autorisation pour un projet, mais est à l'inverse un outil qui permet d'anticiper ce types de demandes : la demande d'un EMF émane d'une autorité provinciale, et un EMF permet de développer une vision désirée de la zone concernée avec le public. L'EMF une fois développé permet alors aux

---

<sup>90</sup> Department of Environmental Affairs. (2012). *Environmental Management Framework Regulations*. *Government Gazette*(35769), 196-233.

autorités provinciales de savoir si telle ou telle demande de projet peut s'inscrire dans la vision de la zone développée avec le public ; si tel n'est pas le cas, il incite les autorités provinciales à refuser l'autorisation environnementale au projet concerné. Si l'EMF a abouti à l'adoption d'une nouvelle liste de projets devant être soumis à étude d'impact environnemental pour la zone concernée, cette liste devient même légalement contraignante, et alors les autorités provinciales sont dans l'obligation de la prendre en considération.

L'EMF est ainsi considéré comme proactif, mais aussi comme stratégique :

*“So I think the approach, in the last couple of years, is that they use it to look at environmental management in a more strategic perspective. No to do ad hoc limitative assessments, missing out on assessing cumulative impacts and that kind of things”* (entretien n°2).

Cet outil est également intéressant pour le Ministère en ce qu'il permet, malgré l'absence d'autorité environnementale compétente au niveau local, d'avoir un plan environnemental, approuvé par les autorités provinciales, à ce niveau, puisqu'un EMF peut être adopté à différentes échelles.

Les plans de gestion de l'environnement (EMFs) se distinguent ainsi d'autres outils environnementaux, parce qu'ils sont plus stratégiques, proactifs, et qu'ils sont considérés comme typiquement sud-africains. Nous verrons que de telles caractéristiques favorisent a priori l'organisation de dispositifs plus participatifs que pour les études d'impact environnementales. Néanmoins, nous verrons également que les difficultés éprouvées par les administrateurs à regrouper les fonctionnaires travaillant à différents niveaux gouvernementaux autour de cet outil sont également susceptibles d'avoir un impact sur la participation du public.

## **2. Les CMPs, instruments incontestés de la gestion des côtes sud-africaine**

Contrairement aux EMFs, les CMPs sont désormais obligatoires en Afrique du Sud. L'ICM Act en 2008 ne s'est pas contenté de rendre obligatoire l'adoption de ces CMPs aux niveaux national, provincial et local, il en a également fait l'un des outils principaux de l'unité de la gestion des côtes :

*“I would say the CMPs are probably the flagships tools within our ICM Act, to facilitate coastal policy directives”* (entretien n°42).

Les CMPs n'ont pourtant pas toujours été pensés comme les outils principaux de la gestion des côtes sud-africaines. Ils sont peu présents dans le Livre Blanc de 2000 sur la gestion soutenable des côtes en Afrique du Sud, Livre Blanc qui a été issu du dispositif national le plus participatif par rapport aux différents dispositifs que nous avons étudiés. Ce Livre Blanc (n°9) reconnaît bien toute l'importance d'une meilleure implication du niveau local dans la gestion des côtes :

*“The great majority of day-to-day coastal management work takes place at local-government level”.*

L'objectif suivant a ainsi été défini pour la gestion des côtes au niveau local :

*“A long-term aim of the Policy is the establishment of local-level coastal forums in as many coastal areas as possible, in order to promote dialogue between coastal role-players at local level – including government, business and civil society. In time, these forums could lead to better cooperation between these sectors and better co-ordination of aspects of local government work relating to the coast”.*

Est donc souhaitée au niveau local une meilleure coopération entre les acteurs. Et pour ce faire, l’outil pressenti dans ce Livre Blanc n’est pas le CMP, mais le forum de gestion des côtes. Dans l’ICMA, ce forum est conseillé, mais pas obligatoire au niveau local, contrairement au CMP.

Pour expliquer cette promotion du CMP depuis le Livre Blanc, les fonctionnaires de l’unité de gestion des côtes soulignent des considérations pratiques. D’abord, ils ont eu des inquiétudes par rapport à l’élaboration de documents qui sont considérés comme les premiers CMP provinciaux :

*“Because we had appointed different consultants, we were worried that the products would be so different hm...and the quality would vary, so we managed to get all the consultants together, and agree on what...what it should look like. And they basically agreed it must follow the similar format hm...as the White Paper”* (entretien n° 19).

On peut donc penser que formaliser la façon dont les CMPs doivent être rédigés via les obligations légales de l’ICMA est un moyen de s’assurer de leur qualité, et par là même de continuer à s’assurer d’un contrôle du niveau national sur les administrations infra-nationales.

Ensuite, ces fonctionnaires ont également réalisé qu’une élaboration de CMP à l’échelle provinciale n’était pas suffisante :

*“And then once we had developed these provincial White Papers, we felt that even having a provincial White Paper was not perhaps sufficient, because the issues on the KZN coastline, in like uThungulu, which is a much less developed coastline where they’re dealing with perhaps a lot of coastal mining types of issues, are very different compared to (...) the South coast, where you’ve got a lot of development, and you’ve got a lot of those development type of impact, such as coastal pollution, and climate change, vulnerable type of issues. So we felt, you know, our provincial policy was perhaps insufficient to like deal with the regional, or the local types of issues. And I think that that’s the reason why we tried to work with the municipalities for them to now develop coastal management plans, to deal with coastal management plans at that kind of local level”* (entretien n°11).

L’acteur interrogé indique ainsi qu’a été éprouvée la nécessité de développer des programmes à l’échelle locale. Suite à l’élaboration de tels plans locaux, il a déjà fait le constat dans certains cas d’une meilleure gestion de la zone côtière concernée:

*“So while certain municipalities may not have been as far down the line in terms of the development of these plans, we found that where municipalities have had these plans, coastal management has worked much better. And that’s the reason why we feel it’s now important to make it a kind a legal requirement on every municipalities to have these plans moving forward”* (entretien n°11).

D’un côté, les EMFs sont des outils qui ont été prônées dès la fin de l’apartheid, mais qui ont eu du mal à s’imposer au sein du Ministère, alors que la nécessité d’élaborer des CMPs au niveau local s’est

imposée grâce la pratique. Ces nouveaux outils environnementaux, qui ont donc tous deux été incorporés dans la législation sud-africaine de manière progressive, contrairement aux études d'impact qui ont été rapidement rendues obligatoires, fournissent-ils au public sud-africain plus d'opportunités de participation ?

## **B. Des opportunités de participation élargies**

Comme nous l'avons vu pour les études d'impact environnemental, rendre compte des obligations relatives à la participation du public dans les lois est une étape nécessaire mais pas suffisante. Si dans un premier temps, nous examinerons les obligations légales relatives à la participation du public pour l'élaboration des CMPs et EMFs, nous étudierons ensuite la façon dont d'autres obligations légales relatives à ces instruments ont un impact sur les possibilités offertes au public de participer.

### **1. La participation du public obligatoire pour ces deux instruments est différente mais pas négligeable**

Les CMPs, contrairement aux EMFs, sont obligatoires. Il semble que cette obligation ait pesé sur les opportunités offertes légalement à la participation du public.

La section détaillant le dispositif participatif requis pour ces CMPs est bien plus courte que celle concernant les EMFs, et semble peu contraignante. Nous avons ainsi demandé à l'un des fonctionnaires qui était impliqué dans le Livre Blanc sur la gestion des côtes à l'époque s'il ne considérerait pas que ces obligations étaient « légères » au regard de ce qui avait été fait pour le Livre Blanc. Il s'indigne presque de ce qualificatif :

*“They're not light, hey, they're not light. (...) This is now a requirement, a lot of people think that this is in fact quite onerous”* (entretien n°19).

Il nous explique, par exemple, en citant des passages de l'ICMA :

*“So, for the Coastal Management Programme, they must consult, in addition to what they voluntarily do, they must consult, then they must ‘publish or broadcast his or her intention in a manner that is reasonably likely to bring it to the attention of the public’. So obviously, you can't just put it in the government gazette, you've got to, put an article in a paper, put it on your website, make an effort, put it on the radio. And then ‘by notice in the Gazette, invite’ people, it must ‘contain sufficient information’ (...)”* (entretien n°19).

Ainsi, malgré le délai entre le Livre Blanc (2000) et la loi (2008), ce fonctionnaire estime que le principe participatif y est plutôt bien incorporé :

*“The principle of involving stakeholders, I believe, it's actually quite well entrenched in the Act”* (entretien n°19).

La stratégie adoptée légalement pour les EMFs est opposée: les EMFs ne sont pas obligatoires, mais il est recommandé que le dispositif permettant d'inclure le public soit plus participatif.

En termes de participation du public, nous avons cité précédemment le fait qu'il était recommandé par la loi de 2010 que le dispositif participatif ait au moins trois objectifs. Si des recommandations quant à la participation du public sont exposées en détail en fonction de ces trois objectifs, seules les étapes suivantes sont obligatoires:

*“Make the draft EMF available for public comment; Inviting potential I&As by means of advertisements in newspapers, and any appropriate way; Take appropriate steps to ensure that reasonable means have been implemented to engage with I&As which are illiterate, disabled, and have any other disability; Consider representations and comments; To review the draft to include relevant comment; Prepare a comments and responses report”<sup>91</sup>.*

Par rapport aux règles concernant les études d'impact environnemental, ces règles permettent de mieux suivre le dispositif organisé pour l'EMF, puisque la personne en charge a l'obligation de fournir un rapport regroupant les commentaires du public et la façon dont ces commentaires ont été traités. Cette personne a également désormais l'obligation d'inclure les commentaires « pertinents », même si ce mot n'est pas défini. Ces règles précisent par ailleurs que:

*“The requirements of the regulations should therefore be regarded as minimum requirements, and, in most instances, it will be necessary or preferable to conduct a broader public participation process that takes place during the entire development of the EMF”.*

C'est ainsi qu'ensuite sont détaillées précisément les différentes possibilités de participation du public en fonction des trois objectifs.

Ces règles sont donc plus détaillées que celles concernant les études d'impact. Un fonctionnaire nous explique pourquoi il lui a semblé nécessaire d'apporter plus de contraintes et de précisions à cette section concernant la participation du public:

*“ (...) my perception has always been that it is probably the portion that people want to skip on (...) Obviously you're fraught with difficult ones. People checking, ticking off, yes I've done that, that and that, and they don't do more. And they don't really care about the actual comments, which is, of course, the aim and the purpose of this thing. And it's the reason why we put so much emphasis, I think especially EMF being a more strategic tool, it's important that you get the right people in the project. Otherwise, the thing is going to be flawed, because you haven't spoken to people that are perhaps knowledgeable. So you might have missed out on certain issues” (entretien n°2).*

Ce témoignage souligne que les fonctionnaires en charge de la rédaction des guides et propositions de lois environnementales sont conscients du fait que la participation du public n'a pas toujours été satisfaisante pour les études d'impact environnemental. Le fait qu'ils cherchent à décrire le processus participatif pour les EMFs de manière plus détaillée, plus contraignante que pour les études d'impact montre que cette participation du public demeure pour eux un instrument important de l'action

---

<sup>91</sup> Department of Environmental Affairs. (2012). Environmental Management Framework Regulations. *Government Gazette*(35769), 196-233.

publique environnementale, malgré les concessions qui ont dû être faites au regard de ces études d'impact. Ici, ce fonctionnaire met en plus l'accent sur l'objectif stratégique de ces plans, soit sa dimension politique, qui justifierait le fait qu'on ne puisse pas se permettre de manquer des informations à cause d'une participation mal organisée.

Par ailleurs, les fonctionnaires du Ministère de l'Environnement national ont souhaité que cette participation puisse être flexible :

*“you must decide (...) why you want to do this, and at what level you want to do it. And what is the end use of it. If it is just a planning tool, you can stay up here, with minimal public participation. But if it becomes a tool, that you're gonna use to authorize certain things and to take rights of people away, or to infringe on their rights, you better do your public participation fairly well. Because, otherwise, it's flawed”* (entretien n°3).

Préciser quel niveau de participation du public est souhaitable pour tel type de problème sera-t-il un moyen d'assurer une meilleure participation du public ?

## **2. Un cadre légal pour ces EMFs et CMPS favorable à la participation du public**

Nous avons vu avec les études d'impact environnemental que les obligations légales relatives à la participation du public à ces outils n'étaient pas les seules obligations à avoir un impact sur la qualité des dispositifs participatifs mis en œuvre. Dans le cas des études d'impact, la fréquence du changement et le contenu des listes des projets devant être soumis à études d'impact par exemple ont un impact négatif sur les opportunités offertes au public de participer. Le cadre entourant les EMFs et les CMPs est au contraire plus favorable à la participation du public.

Concernant les EMFs comme les CMPs, la différence majeure avec les études d'impact tient dans le fait que ce ne sont plus des développeurs souhaitant initier un projet qui en sont à l'origine, mais des acteurs étatiques. Ainsi, on peut penser que parce que ces acteurs ont eu l'obligation, ou d'autant plus lorsqu'ils l'ont souhaité, de développer ces plans, ils ont la volonté d'en faire des plans utiles.

Quant à la participation du public en particulier, une mauvaise organisation de cette participation est susceptible de rejaillir sur le responsable politique en charge, au niveau local le maire. Un spécialiste de la participation du public met déjà en avant les problèmes encourus par les développeurs ayant approuvé l'organisation d'une participation du public a minima :

*“And then, once that new development happens, people say but we didn't know about this. And that's when the vandalism comes, and constant trouble with the neighbors”* (entretien n°97).

Si ce risque n'est pas susceptible d'effrayer tous les développeurs, les maires souhaitant se faire réélire à la prochaine élection, ou voir leur parti conserver le pouvoir, n'ont pas intérêt à organiser un dispositif qui, par ses manquements, pourrait leur faire mauvaise presse.

Si des fonctionnaires ne sont pas en charge de l'élaboration du plan ou du programme, mais qu'il est décidé de faire appel à des consultants, ces consultants ne seront ainsi plus payés par les développeurs



mais par l'Etat, une réforme parfois préconisée pour les études d'impact. En plus du fait que les acteurs politiques en charge sont censés être soucieux de l'opinion de leurs contribuables, et qu'on peut donc penser qu'ils demanderont aux consultants de ne pas organiser un dispositif participatif *a minima*, on peut également penser que les rumeurs concernant la partialité des consultants n'auraient plus lieu d'être puisqu'ils ne seraient plus directement payés par les développeurs.

Qui plus est, les enjeux de ces plans ne sont pas les mêmes. Les EMFs, contrairement aux études d'impact, ne s'intéressent pas à un projet en particulier, mais vont proposer de prendre des mesures qui pourraient avoir un impact sur la totalité des propositions de cette zone. En effet, l'EMF peut aboutir à un changement des listes de projets susceptibles d'avoir un impact néfaste sur l'environnement pour une zone donnée, c'est-à-dire ajouter ou retirer des projets à cette liste de projets soumis à étude d'impact environnemental pour cette zone. Même si l'EMF n'aboutit pas à un changement de liste officiel mais à des recommandations ou propositions, une fois un EMF adopté :

*“It has to be considered during the evaluation of development proposals through the environmental impact assessment process, as well s activities which may have a negative impact on the geographical area”<sup>92</sup>.*

Le public peut s'assurer que l'EMF est en effet pris en compte puisqu'un EMF, une fois adopté, doit être mis à la disposition du public. Pour les autorités, quand un EMF aboutit à de tels changements ou propositions, il est de leur devoir d'organiser un dispositif qui permette aux citoyens de participer :

*“this thing (ndlr : l'EMF) indicates certain areas where we want no development. And there are people who have properties there, which we limit the development rights severely. So therefore you have to participate with them (...) I can't limit your rights, if I haven't discussed it with you”* (entretien n°3).

Quant aux CMPs, ils font partie de cette nouvelle stratégie des fonctionnaires de l'unité de gestion des côtes qui consiste à sensibiliser les citoyens aux enjeux de gestion des côtes afin que les municipalités donnent la priorité à ces enjeux, puisque les votants leur demandent (entretien n°42). Le CMP est aujourd'hui la seule institution obligatoire qui permet de regrouper les acteurs locaux autour des enjeux côtiers. Si l'ICM Act de 2008 a rendu obligatoire ces CMPs au sein des niveaux municipaux, provinciaux et nationale concernés par la gestion des côtes, des comités de gestion des côtes ont également été rendus obligatoires, mais seulement pour les niveaux nationaux et provinciaux. Au niveau municipal, l'établissement de comités de gestion des côtes est seulement recommandé. Les municipalités par ailleurs n'ont aucune obligation d'avoir un service municipal dédié à la gestion des côtes. Le CMP municipal constitue donc la première obligation légale permettant aux différents acteurs de discuter de la gestion des côtes dans leur ville, cette discussion devant aboutir à un programme, devant être renouvelé tous les cinq ans.

---

<sup>92</sup> Department of Environmental Affairs. (2012). Environmental Management Framework Regulations. *Government Gazette*(35769), 196-233.



Les enjeux de ces deux plans paraissent donc susceptibles d'intéresser différentes catégories d'acteurs locaux. Par ailleurs, la participation à ces deux types de plans semble moins coûteuse pour les participants, en termes à la fois de ressources humaines et financières, qu'une participation régulière aux études d'impact. Ces plans ne sont en effet renouvelés que tous les cinq ans, et il n'est pas besoin a priori de prévoir des ressources financières en cas de procès. Si une municipalité ne respecte pas les engagements contenus dans un CMP, demander la démission du conseil municipal par exemple semble être une stratégie moins coûteuse que de se lancer dans un procès contre un développeur. Quant au fait que la participation à ces plans puisse être plus accessible à tous que la participation aux études d'impact, elle semble tributaire de la volonté des autorités locales de faire connaître ces plans, ou de celle des populations informées de faire pression sur ces autorités afin que tous puissent participer.

### **C. Des facteurs susceptibles de limiter la participation du public**

Malgré les opportunités de changement qu'offrent l'introduction de ces deux nouveaux outils, certains obstacles pourraient en limiter l'impact.

Tout d'abord, l'EMF n'est pas une obligation légale. Le premier problème potentiel est ainsi souligné par ce fonctionnaire :

*“Everybody criticizes the EIA when they get an opportunity, but they are also not willing to say ok, let's be brave, and use another tool. So I think the legislation is in place, to provide for other tools, to use them, but it's now the actual usage that's missing” (entretien n°2).*

Néanmoins, nous avons pu obtenir une liste des EMFs<sup>93</sup> et constater qu'en janvier 2012, toutes les provinces avaient plusieurs EMFs terminés ou en cours.

Un autre problème en lien avec le précédent pourrait être que les municipalités élaborent ces programmes ou développent ces plans parce qu'elles en ont l'obligation, ou parce qu'elles y sont incitées, mais n'y voyant pas d'intérêt, le fassent rapidement, sans y prêter guère d'attention ni organiser un dispositif permettant à tous de participer. Les fonctionnaires nationaux constatent déjà que ce problème a pu avoir lieu :

*“I think the problem with some of the EMFs that have been developed is that they haven't gone far enough. You've done the assessment, you've finalized the EMF and then, so what? It doesn't really inform project decision-making as it should” (entretien n°2).*

Il en va de même pour certains CMPs:

*“(…) another service provider, not even joking, said 'this estuary is so many meters long, and there's one access point and there are some cows that cross the estuary once a week', finish, that was the*

---

<sup>93</sup> Cette liste nous a été fournie par la personne interrogée lors de l'entretien n°2. Elle fait la liste de l'état d'avancement, au mois de Janvier 2012 de tous les EMFs par province.

*analysis for the estuary. Well that's brilliant, thank you, but that tells me absolutely nothing about anything that I need to know, about how we are going to manage that estuary"* (entretien n°42).

Sans que les acteurs municipaux ne soient nécessairement désintéressés par ces plans, ne pas y consacrer un budget suffisant peut conduire au même résultat. Suite à l'ICM Act cependant, l'unité nationale de gestion des côtes est parvenue à obtenir des financements pour l'élaboration des premiers CMPs obligatoires. Le problème de budget semble dans ce cas résolu. Etant donné ce financement par ailleurs, les fonctionnaires de l'unité nationale ont tenu à observer l'élaboration de ces CMPs. Au vu entre autres du cas mentionné précédemment, ils ont jugé nécessaire de rassembler les consultants engagés afin de renforcer leurs ressources, en revenant sur les différentes étapes obligatoires du CMP par exemple. Dans le cas des EMFs également, certaines provinces, comme le Kwazulu-Natal, avaient décidé de financer des EMFs pour toutes leurs municipalités districts (entretien n°93). A l'heure actuelle, cet objectif pour la province du Kwazulu-Natal n'est pas encore atteint.

Le fait que certaines provinces choisissent de financer tous les EMFs au niveau des municipalités districts, et d'autres pas, est également révélateur d'un conflit entre acteurs provinciaux et nationaux sur ce que doit être un EMF. Les fonctionnaires du Ministère de l'Environnement au niveau national admettent avoir voulu imposer leur vision de l'EMF alors que plusieurs étaient en concurrence :

*"there was a big political thing between the different provinces, in terms of... what the EMF should be, how should it be applied, and the technology behind it (...) The Western Cape province government, their environmental department also started doing a lot of EMFs in the Western Cape area but based on different approaches (...) it was very much like a planning approach (...) A planner doesn't think about things in an environmental perspective because the mandate for planning is development. Whereas the mandate of the environmental stream is conservation at the end of the day and resource protection. (...) The way the EMF approach is to say identify sensitive environments, and then set management criteria for each of those environments. So if a thing comes up with a very high sensitivity (...) you know you must ask ourselves the question "can we develop in here or not?". Because you're going to have to sacrifice something if you do. So it has to inform the planning process. Not the other way around"* (entretien n°1).

Ainsi, l'EMF serait plutôt, dans l'esprit de ceux qui ont rédigé les lois, un outil destiné à promouvoir la conservation que le développement. L'idée de mieux intégrer ces préoccupations environnementales et développementistes est toujours sujette à débat à l'heure actuelle, entre les tenants de l'élaboration de minimum environnementaux stricts pour les *Spatial Development Frameworks* (SDFs), et ceux qui souhaitent généraliser les EMFs. La position du Ministère national semble sans équivoque :

*"Our chief operation officer, she made a representation to the Minister, I think before Easter, and she categorically stated that all these tools, IEM tools under NEMA, have to be used, to address the development needs of this country. It means the EMF is still going to play an important role"* (entretien n°37).

Ce Ministère national semble ainsi favoriser la diffusion au sein des différents niveaux de gouvernement des outils dont il dispose, plutôt que de chercher à s'accorder avec d'autres ministères sur des outils transversaux, même si l'un n'empêche pas l'autre. Cette promotion des outils du Ministère de l'Environnement est a priori favorable à la participation du public, puisque cette participation est clairement inscrite comme principe fondateur du NEMA. Cependant, il sera intéressant de regarder comment, en fonction des provinces, les acteurs se saisissent, ou non de ces EMFs afin de tenter d'apporter une solution aux dilemmes entre conservation et développement.

Aucun mécanisme de contrôle n'est par ailleurs prévu à ce jour, si ce n'est le contrôle du public, pour s'assurer que les fonctionnaires en charge des autorisations environnementales de projets susceptibles d'avoir un impact néfaste sur l'environnement prennent effectivement en compte ces nouveaux plans dans leur décision :

*“So they are supposed to know about an EMF, or any other strategic documents that are available for that specific area. They are supposed to take it into account. Whether they do that, it's another story”* (entretien n°2).

Au sein de municipalités également, les acteurs du Ministère de l'Environnement craignent que les EMFs et les CMPs ne soient que peu appréciés, dans la mesure où les municipalités ont besoin de projets de développement :

*“I mean the local authorities are driven by tax-based. Which means, they need development. They want development. So they'll develop irrespective. There is a very limited mindset in the country of environmental awareness, in a planning perspective. That's one of the biggest challenges that South Africa as a country faces”* (entretien n°1).

Concernant les CMPs en particulier, un fonctionnaire appartenant à l'unité nationale de gestion des côtes confie :

*“I'm not worried about the provincial ones, maybe I will be worried about the local ones (...) a lot of the municipalities, especially at the local level, have not got the knowledge, or the resources, the political will, they are overcommitted, have other priorities. Some of the District municipalities, mainly where they've got environmental offices, things are starting to happen (...) But, yes at the local level, we still need to improve things at that level”* (entretien n°19).

De manière générale, ces outils vont-ils être freinés par des municipalités avides de développement économique, ou au contraire vont-ils aider les municipalités à comprendre l'importance de la prise en compte des enjeux environnementaux dans leur programme de développement ? La participation du public s'avèrera-t-elle déterminante ?

C'est en regardant la façon dont les dispositifs participatifs se construisent au niveau local que nous tenterons d'apporter des réponses à ces questions dans les chapitres suivants.

## Conclusion

Au niveau national, l'environnement semble désormais pris en compte, mais ne fait partie de priorités présidentielles que parce qu'il est pensé comme étant susceptible de favoriser la création d'emplois. Dans cet Etat développementiste, il semble plutôt envisagé comme une contrainte, un passage obligé que comme une nouvelle façon d'envisager le développement. La participation du public a connu une évolution similaire. Elle est désormais incluse dans l'élaboration des différentes lois, mais *a minima*. Le Président Zuma, via son programme de développement national, l'envisage comme un soutien et non comme une nouvelle manière de gouverner. La consolidation de la démocratie sud-africaine ne paraît donc pas avoir été favorable à la promotion des concepts de participation ni de prise en compte de l'environnement.

L'étude d'impact environnemental demeure à ce jour le véhicule principal du système de gestion environnementale intégrée (IEM) souhaité par l'Afrique du Sud. Les différentes évolutions légales encadrant cet instrument se sont distinguées des premières utilisations volontaires des études d'impact en ce qu'elles ont rendu obligatoires une certaine forme de participation du public. Cependant, le dispositif requis est peu participatif, et au fil des évolutions légales, les contraintes pesant sur ce dispositif se sont multipliées. Les fonctionnaires en charge de ces évolutions confient à la fois leurs difficultés à parvenir à un accord entre les différentes autorités étatiques en charge de ces études d'impact, et révèlent des pressions politiques pesant sur le Ministère. Face à ces pressions, le choix a été fait de conserver ces études d'impact, au détriment d'obligations légales contraignantes au sujet de la participation du public.

Cependant, le Ministère de l'Environnement, depuis l'étude d'impact, a promu de nouveaux instruments, à mettre en œuvre au niveau local. La promotion de ces nouveaux instruments sera-t-elle susceptible d'intéresser les acteurs politiques locaux aux questions environnementales ? C'est le pari que font les fonctionnaires de l'unité de gestion des côtes avec la promotion du CMP, qui grâce à la participation du public est pensé comme susceptible d'intéresser les dirigeants locaux. En addition des études d'impact, plusieurs outils permettant d'améliorer l'intégration de l'environnement dans l'aménagement ont été promus. Parmi ces outils, l'EMF favorise un dispositif plus participatif que celui mis en œuvre pour les études d'impact, et semble lui aussi susceptible d'intéresser les dirigeants locaux. En regardant la façon dont les acteurs locaux vont se saisir de ces outils, il s'agira d'étudier la construction de la démocratie participative environnementale locale, en se demandant si elle parvient à surmonter les problèmes ayant affecté la mise en œuvre de la participation du public au niveau national, tant au moment de l'avènement de la démocratie sud-africaine que durant sa consolidation.

## SECONDE PARTIE

# La construction de la participation environnementale au niveau local

---

Si l'importance accordée à la participation environnementale décroît au niveau national, qu'en est-il au niveau local ? Les EMFs et CMPs sont des plans et programmes environnementaux, qui peuvent être élaborés au niveau local, pensés comme plus proactifs et stratégiques que les études d'impact environnemental. Les EMFs permettent de décider des développements souhaités ou indésirables dans une zone donnée au regard des contraintes environnementales. Les CMPs aboutissent à la priorisation des actions à mener en zone côtière.

Conscients des limites de la participation du public à l'élaboration des études d'impact, les fonctionnaires du Ministère national de l'Environnement ont souhaité élargir les opportunités participatives pour l'élaboration des CMPs et EMFs. Afin de comprendre comment les acteurs locaux se saisissent de ces opportunités, nous avons choisi d'étudier l'élaboration de ces plans et programmes au sein de trois municipalités districts.

Le district d'uThukela fait partie de la province du Kwazulu-Natal. Il partage une démarcation à l'ouest avec le Royaume du Lesotho, un pays enclavé dans l'Afrique du Sud. Ladysmith, chef-lieu du district, est située à trois cent soixante-dix kilomètres de Johannesburg et deux cent cinquante de Durban et constitue la principale zone urbaine<sup>94</sup>. Le district d'uThukela n'a donc pas d'accès à la mer, et est éloigné des grandes zones métropolitaines. Il est « *majoritairement rural et caractérisé par des indicateurs socio-économiques médiocres, tels qu'un faible niveau de revenus, de mauvaises infrastructures, un accès limité aux services ainsi qu'une faible base économique* »<sup>95</sup>. Si les municipalités, districts et locales, administrent l'ensemble du territoire, les chefs tribaux jouent de fait un rôle important dans la gestion des territoires communaux. Le district comprend par ailleurs plusieurs zones protégées, appartenant à l'Etat et administrées par l'organisme de conservation de la province, Ezemvelo KZN Wildlife. En dehors de ces parcs, l'érosion et le manque d'eau sont des problèmes majeurs. Pourtant, l'eau n'est a priori pas une ressource rare dans la municipalité district d'uThukela, mais elle n'est pas allouée de manière équitable : les foyers ruraux isolés sont ainsi particulièrement touchés par le manque d'eau, à l'inverse des industries et zones urbaines<sup>96</sup>. Les

---

<sup>94</sup> Selon le site internet de la ville : <http://www.ladysmith.co.za/> [24/02/2017].

<sup>95</sup> Selon le site internet du gouvernement local sud-africain pour le district d'uThukela : <http://www.localgovernment.co.za/districts/view/23/uThukela-District-Municipality> [24/02/2017].

<sup>96</sup> Matthews, L. & Catacutan, D.C. (2012). *Context of uThukela waterhshed, Kwazulu-Natal, South Africa*. 1-93. Rapport non publié rédigé dans le cadre du projet Afromaison.

prairies se dégradent par ailleurs rapidement, du fait à la fois de processus naturels et d'activités humaines non soutenables<sup>97</sup>. Le manque de développement économique du district semble être un frein à la réduction de la pauvreté. En même temps, les ressources naturelles sont menacées et partagées inégalement, alors qu'elles sont par exemple essentielles à l'agriculture de subsistance.

Un plan de gestion de l'environnement (EMF) a été initié dans ce contexte en 2011. Un projet de recherche international, Afromaison, financé par l'Union Européenne, est par ailleurs venu en appui de ce plan. L'EMF avait pour enjeu d'identifier des activités qui aideraient le développement du district en affectant le moins possible les ressources naturelles. La participation du public à son élaboration devait garantir que le choix des activités et zones prévues bénéficierait au plus grand nombre. L'étude de ce cas permettra de comprendre dans quelle optique l'EMF d'uThukela a été initié, comment il a été élaboré, et si la participation public, en particulier des populations rurales les plus affectées par la pauvreté et la dégradation des ressources naturelles, a bien été favorisée.

uThungulu est le second district étudié appartenant à la province du Kwazulu-Natal. Il s'agit d'un district en partie côtier, trois des cinq municipalités locales étant côtières, séparé de Durban par celui d'Ilembe. La ville de Richards Bay, chef-lieu du district, est un centre industriel majeur. Il est perçu comme étant particulièrement bien situé, puisqu'une autoroute relie la ville de Richards Bay à des « *centre économiques majeurs* », Durban et Johannesburg, et qu'elle « *offre une route directe vers le Mozambique* ». La zone de développement industriel (IDZ) qui y est implantée permettrait par ailleurs de « *stimuler l'activité économique et d'attirer des investisseurs internationaux* »<sup>98</sup>. En dehors de cette zone se situent d'autres industries, des entreprises minières ainsi que le port commercial de la ville. Le port a été créé en 1976 pour exporter du charbon et s'est étendu depuis. Des *townships*<sup>99</sup> font également partie du paysage, et une partie de la population de la ville est, comme dans le district d'uThukela, sous autorité de chefs tribaux.

La ville est néanmoins située sur une zone humide et comprend plusieurs forêts côtières. Les dégradations environnementales causées par les industries comprennent le rejet d'eaux usées non recyclées dans la mer, des pics de pollution, ou le déplacement de sédiments pour les besoins du port. Le district ne contient pas de parcs nationaux mais est aux abords de celui de Saint-Lucia, *iSimangaliso Wetland Park*, qui a été le premier parc sud-africain à être inscrit au patrimoine mondial. Une autre ville côtière du district, Mtunzini, comprend plusieurs réserves naturelles, et est considérée comme la première destination résidentielle et écotouristique en Afrique du Sud<sup>100</sup>. Par ailleurs, les

---

<sup>97</sup> Id.

<sup>98</sup> Selon le site internet du gouvernement local sud-africain pour le district d'uThungulu: <https://www.localgovernment.co.za/districts/view/24/King-Cetshwayo-District-Municipality> [26/02/2017].

<sup>99</sup> Nom donné aux bidonvilles en Afrique du Sud.

<sup>100</sup> Selon le site internet du gouvernement local sud-africain pour la municipalité locale d'uMlalazi: <http://www.localgovernment.co.za/locals/view/111/uMlalazi-Local-Municipality> [26/02/2017].

côtes de la province du Kwazulu-Natal sont particulièrement vulnérables aux tempêtes, et celle de 2007 a causé dans le district de nombreux dégâts matériels et humains<sup>101</sup>.

Les enjeux socio-économiques et environnementaux de la zone côtière d'uThungulu diffèrent ainsi de ceux du district d'uThukela en ce que son chef-lieu est un centre industriel majeur. Nombre d'industries y sont déjà implantées. Le chômage demeure néanmoins un problème majeur : 34,7% de la population active n'aurait pas d'emploi<sup>102</sup>. Selon une recherche publiée en 2006 (Guyot, 2006b), face aux acteurs majeurs que constituent les industries, les écologistes locaux ne parviennent pas à présenter un front uni. Ils ne représenteraient par ailleurs qu'une « petite fraction aisée de la population ». Quant à la municipalité, elle « *[essaierait] de plaire à tout le monde sans réellement appliquer une stratégie cohérente de développement spatial. Elle semble plutôt préoccupée, et à raison, par ses nouvelles limites territoriales et l'immense travail de mise à niveau qui en résulte, en essayant de résoudre les conflits avec les chefs traditionnels* » (Guyot, 2006b).

L'EMF du port et de la zone industrielle de Richards Bay de 2011 visait ainsi à définir une stratégie de développement spatial cohérente. Le CMP d'uThungulu, d'abord rédigé en 2004 puis révisé à deux reprises, doit quant à lui définir les priorités en termes de gestion des côtes pour le district. Alors que les enjeux sont sensibles et les industries puissantes, nous étudierons comment et pourquoi la population a été invitée à participer à l'élaboration de ces plans et programmes, et si les écologistes ainsi que les moins aisés ont pu être entendus au même titre que les industries.

Eden est le troisième district étudié. Il fait partie de la province du Western Cape. Il est situé à la frontière de l'Eastern Cape. Cinq de ses sept municipalités locales ont un accès à la mer. Devant le tourisme, l'industrie demeure le premier secteur d'activité. Le district est néanmoins internationalement connu grâce à deux zones écotouristiques : la Garden route ainsi que le Klein Karoo<sup>103</sup>. Ces deux zones ont leur propre site internet destiné à vanter leur beauté naturelle et recenser les différentes activités de loisir disponibles selon les municipalités locales ou le type d'activités (randonnées, safari, kayak, ou quad en font partie)<sup>104</sup>. Le district comprend ainsi des parcs nationaux et réserves naturelles gérées par l'organisme de conservation de la province : Cape Nature. Il n'attire pas seulement des touristes internationaux mais constitue également un lieu de villégiature pour des

---

<sup>101</sup> Nombres d'articles scientifiques ont été publiés suite à cet événement pour en comprendre les causes et proposer des solutions. Ils sont généralement centrés sur la métropole de Durban, au sein desquelles les centres des recherches océanographiques sont situés. On peut citer par exemple : Smith, A. M., Mather, A. A., Bundy, S. C., Cooper, J. A. G., Guastella, L. A., Ramsay, P. J., et Theron, A. (2010). Contrasting styles of swell-driven coastal erosion: examples from KwaZulu-Natal, South Africa. *Geological Magazine*, 147(6), 940-953. ou encore : Corbella, S., et Stretch, D. (2012). Coastal defences on the KwaZulu-Natal coast of South Africa: a review with particular reference to geotextiles. *Journal of the South African Institution of Civil Engineering*, 54(2), 55-64.

<sup>102</sup> Selon le site internet du gouvernement local sud-africain pour le district d'uThungulu : <https://www.localgovernment.co.za/districts/view/24/King-Cetshwayo-District-Municipality> [26/02/2017].

<sup>103</sup> Selon le site internet du gouvernement local sud-africain pour le district d'Eden : <http://www.localgovernment.co.za/districts/view/45/Eden-District-Municipality> [26/02/2017].

<sup>104</sup> Le site internet en question : <http://visitgardenrouteandkleinkaroo.com/> [26/02/2017].



retraités Sud-Africains fortunés. Pieter Willem Botha, qui a été Président de l'Etat Sud-Africain de 1984 à 1989 sous l'apartheid, a été l'un des premiers à y établir sa résidence après son mandat. C'est ainsi à partir de la fin des années 1990 que la population du district a commencé à augmenter fortement, avec un accroissement de 33% de la population urbaine et de 19% de la population rurale entre 1996 et 2001<sup>105</sup>. Du fait de l'accroissement rapide de la population, et malgré la construction de nombreux barrages, le manque fréquent d'eau y est considéré comme un problème non pas ponctuel mais structurel. Qui plus est, de larges zones de la Garden Route sont envahies par des plantes exogènes, ce qui affecte le fonctionnement des écosystèmes et ajoute une pression supplémentaire sur la disponibilité de l'eau<sup>106</sup>.

Contrairement aux deux autres municipalités districts étudiées, la préservation de l'environnement est ainsi un défi majeur pour le district d'Eden, non seulement parce que la dégradation de l'environnement est un sujet de préoccupation pour ses habitants, mais également parce que l'écotourisme y est un secteur économique majeur. Eden est aussi le seul district étudié à être aux mains d'un parti d'opposition à l'ANC, l'Alliance Démocratique (DA). Si le chômage est moins élevé que dans le district d'uThukela et d'uThungulu, il demeure un problème majeur puisque 22,5% de la population active serait sans emploi<sup>107</sup>.

L'EMF de la Garden Route, finalisé en 2010, ainsi que le CMP d'Eden, initié en 2012, sont ainsi deux plans qui ont pour objectif de préserver l'environnement pour ses habitants et le tourisme tout en identifiant les possibilités de développement. Nous chercherons à comprendre si le fait que le district et la province soit aux mains de l'opposition a un impact sur la possibilité offerte au public d'y participer. Parce qu'y cohabitent de riches retraités y résidant pour la beauté du cadre naturel ainsi que des populations moins fortunées, il s'agira notamment d'étudier si ces différents groupes peuvent tous participer effectivement à l'élaboration de ces plans et programmes.

Pour comprendre comment la participation environnementale se construit au sein de ces trois districts, nous étudierons dans un premier chapitre les dimensions politico-administratives au niveau provincial et national (chapitre 4). Ces deux niveaux ont en effet leur mot à dire sur la participation environnementale locale puisqu'ils sont dans la majorité des cas étudiés ceux responsables du lancement, financement ainsi que de la supervision des plans et programmes environnementaux locaux. Nous examinerons l'impact de la compétition politique ainsi que des différences entre les structures administratives des deux provinces sur l'implication des fonctionnaires nationaux et provinciaux dans la construction de la participation environnementale locale.

---

<sup>105</sup> D'après l'allocation d'un acteur politique en 2006 : <http://www.gov.za/d-powell-preview-eden-district-municipality-presidential-imbizo> [26/02/2017].

<sup>106</sup> Pauw, J. (2009). Challenges to sustainability in the Garden Route: Water, Land and Economy. *Sustainability Research Unit, NMMU George Campus*.

<sup>107</sup> Selon le site internet du gouvernement local sud-africain pour le district d'Eden : <http://www.localgovernment.co.za/districts/view/45/Eden-District-Municipality> [26/02/2017].

Le niveau local est considéré comme étant le plus proche des habitants et à ce titre le mieux à même d'organiser la participation du public. La compétition à ce niveau est plus intense que pour les provinces et la nation. Les différences entre les ressources des administrations locales sont également plus marquées qu'entre les structures administratives de deux provinces étudiées. Nous verrons si cette compétition ainsi que ces différences administratives déterminent la façon dont les acteurs politiques et administratifs locaux vont construire la participation environnementale locale (chapitre 5).

Les plans étudiés ont tous été élaborés par des consultants. Il a été montré en France que le recours à des consultants pouvait engendrer une standardisation de la participation du public. En Afrique du Sud, certains des consultants embauchés pour la rédaction des plans et programmes locaux se proclament spécialistes de la participation du public, alors que d'autres sont spécialisés dans le domaine de l'environnement. Cette différence entre profils de consultants est susceptible d'engendrer respectivement une promotion ou une standardisation de la participation environnementale locale. Nous vérifierons cette hypothèse dans le chapitre 6.

Les acteurs sociaux sont généralement pensés comme n'ayant qu'un impact mineur sur la construction de la participation du public. Néanmoins, nous avons montré que des groupes environnementaux ont joué un rôle important au niveau national, notamment dans l'importation des études d'impact environnemental. Le chapitre 7 nous permettra ainsi de déterminer si des acteurs sociaux parviennent à influencer la mise en œuvre de la participation du public, face notamment aux lobbys industriels. Il nous permettra également de comprendre qui participe aux dispositifs étudiés, et de déterminer quels types de dispositifs sont organisés au niveau local.

# Chapitre IV

## Le faible intérêt des structures politico-administratives nationales et provinciales pour la participation environnementale locale

---

La République Sud-Africaine comprend trois niveaux de gouvernement interdépendants : national, provincial et local. Au sein du niveau local, les municipalités districts comprennent plusieurs municipalités locales. C'est ce niveau local qui est à la fois pensé comme le plus adapté à l'organisation de dispositifs participatifs et le plus exposé au dilemme de prise en compte de l'environnement versus développement économique. C'est donc au niveau des municipalités districts que nous avons choisi d'étudier la mise en œuvre de cette participation environnementale.

Cela ne signifie pas pour autant que les administrations nationales et provinciales ne contribuent pas à la construction de la participation environnementale locale.

Les plans de gestion de l'environnement locaux (EMFs) appartiennent à la province. Si la coopération avec le niveau local est encouragée, ce sont des membres des ministères environnementaux provinciaux ou nationaux qui ont la responsabilité de lancer puis d'adopter ces plans.

Les programmes de gestion des côtes (CMPs) au niveau local sont a priori de la responsabilité des municipalités : elles ont seules l'obligation selon la loi nationale sur la gestion des côtes (ICMA) de préparer et adopter leurs CMPs. En revanche, d'après la loi les programmes municipaux doivent être alignés sur le programme provincial et celui de la Nation. Ainsi, le membre du conseil exécutif provincial en charge des questions côtières, après consultation avec le comité de gestion des côtes de la province, a le droit d'après l'ICMA de demander à une municipalité de refaire son CMP s'il estime que ce programme n'est pas conforme à la loi ou aux programmes provinciaux et nationaux. Suite à cette demande, la municipalité est dans l'obligation de modifier ou remplacer son programme de gestion des côtes. Dans ce cas, l'adoption du nouveau programme local devra être soumise à l'approbation du membre du conseil exécutif provincial concerné. Si la municipalité conserve ainsi la responsabilité de la rédaction d'un CMP, elle est néanmoins soumise au contrôle du ministère provincial.

Dans les deux cas, même si les responsabilités diffèrent selon ces plans, les acteurs politiques et administratifs de la province ont donc un rôle à jouer dans l'élaboration ou la supervision des plans et programmes environnementaux locaux.

Ce chapitre sera ainsi dédié à l'étude de l'implication des acteurs politico-administratifs provinciaux et nationaux dans la participation environnementale locale. Il s'agira de comprendre ce qui les pousse à s'impliquer dans sa construction, et comment ils la façonnent. Plusieurs hypothèses seront alors vérifiées dans ce chapitre par rapport à ces niveaux provinciaux et nationaux. Nous déterminerons si la compétition politique incite des acteurs provinciaux à promouvoir la participation environnementale locale, ou s'ils n'y voient pas d'intérêt. Nous chercherons également à vérifier si des structures administratives provinciales en quête d'une nouvelle identité favorise la participation locale, ou si le manque des ressources et d'intérêt pour l'environnement hérité de l'apartheid les en empêche.

Concernant la dimension politique, les trois municipalités districts choisies appartiennent à deux provinces différentes : le Kwazulu-Natal ainsi que le Western Cape. Le Western Cape est la seule province à être aux mains d'un parti d'opposition, l'Alliance Démocratique (DA). La compétition politique avec le Congrès National Africain (ANC) pourrait ainsi l'inciter à promouvoir une participation environnementale qui fasse sens au niveau local afin de se démarquer du parti au pouvoir. Le Ministère national de l'Environnement, parce qu'il conserve son mot à dire, est néanmoins susceptible d'entraver les stratégies provinciales.

Les deux provinces n'ont par ailleurs pas hérité des mêmes structures administratives. Si le Kwazulu-Natal doit composer depuis 1994 avec deux anciennes entités séparées, le Kwazulu et le Natal, disposant de ressources différentes, le Western Cape a obtenu la quasi-totalité des structures administratives de l'ancienne province du Cap, qui s'étendait pourtant sur toute la moitié ouest du pays, au détriment donc de nouvelles provinces comme l'Eastern ou le Northern Cape (entretien n°26). Les administrations du Kwazulu-Natal pourraient ainsi être empêchées par un manque de ressources, alors que celles du Western Cape pourraient poursuivre une manière de gouverner héritée de l'apartheid, peu intéressé par la participation du public ni par les questions environnementales.

L'Etat de l'apartheid ayant été fortement centralisé, la mainmise des fonctionnaires du ministère national sur les plans et programmes environnementaux locaux serait également le signe d'une permanence de son héritage sous la démocratie.

Afin d'étudier les dimensions politico-administratives provinciales et nationales de la construction de la participation environnementale, nous suivrons l'implication des acteurs provinciaux et nationaux dans les différentes étapes de la définition de la participation à l'élaboration des plans et programmes environnementaux locaux. Dans un premier temps, nous verrons que tant la décision d'élaborer ces plans que leur financement vient dans la grande majorité des cas étudiés des ministères provinciaux et nationaux. Les causes de ces décisions seront examinées. Dans un second temps, les acteurs provinciaux et nationaux peuvent s'impliquer dans la définition et la mise en œuvre des dispositifs participatifs. Nous examinerons les raisons qui les poussent à s'impliquer ou non dans cette étape,

ainsi que leurs conséquences sur les dispositifs participatifs mis en œuvre. Dans un troisième temps, des fonctionnaires provinciaux et nationaux sont chargés de mettre en œuvre tout ou partie de ces plans et programmes locaux. Nous verrons dans quelle mesure le fait qu'ils aient été élaborés de manière participative a un impact sur la façon dont ces fonctionnaires vont les prendre en compte.

## **I Des raisons du lancement des plans environnementaux par les ministères provinciaux et nationaux de l'environnement**

Sur les cinq dernières versions des plans environnementaux locaux étudiés, quatre ont été lancées et financées par des ministères nationaux ou provinciaux de l'environnement. Seul l'un des deux programmes de gestion des côtes (CMPs) étudiés a été financé par une municipalité locale, celle d'Eden dans le Western Cape. Afin de saisir les raisons de cette implication provinciale et nationale, nous verrons d'abord en quoi les structures en charge du lancement de ces plans diffèrent selon les provinces. Nous examinerons ensuite l'impact de ces différences sur les objectifs que les autorités nationales et provinciales attachent aux plans et programmes environnementaux locaux. Puis le choix des municipalités dont le plan ou programme va être financé sera étudié.

### **A. Des différences politico-administratives entre les provinces**

*“The Western Cape government is another animal”* (entretien n°17).

La province du Western Cape a souvent été citée comme étant différente des autres, sur plusieurs aspects. Une différence majeure vient de la structuration de l'administration :

*“The Western Cape, it's the only province where you've got the planning department, provincial planning department, and the environmental department as one department. We experienced a tension between the two departments, because environment would say yes to something, and planning would say no to something. Or planning would say yes to something and we would say no to something. So in 2003, there was a decision to amalgamate the two departments so we don't have two...or we speak with one voice now”* (entretien n°26).

Le ministère du Western Cape en charge des questions environnementales est en effet le Ministère des Questions Environnementales et de la Planification du Développement. Il s'agit de la seule des neuf provinces sud-africaines à avoir fait ce choix de regrouper sous un même ministère la planification et les questions environnementales. Cette décision, qui daterait plutôt de 2001<sup>108</sup>, peut être le résultat d'un changement politique. Malgré le fait que le DA ne soit à la tête de la province que depuis 2009, les résultats serrés des élections provinciales de 1999 ont en effet permis à deux partis, prédécesseurs

---

<sup>108</sup> M. Malatsi est indiqué comme ayant été ministre des questions environnementales et de la planification du développement en 2001 et 2002 : <http://whoswho.co.za/david-malatsi-2185> [05/01/2017].

du DA, de former une coalition de 2000 à 2001, avant que le pouvoir ne revienne aux mains de l'ANC jusqu'en 2009. Il se pourrait ainsi que la décision de rassembler les ministères de l'environnement et de la planification ait été prise par cette coalition politique. Nos recherches n'ont pu confirmer cette hypothèse. En revanche, elles montrent que la puissance du ministère de la planification de la province du Western Cape est héritée de l'apartheid :

*“In the Western Cape province there's always been a very strong planning department and planning function. We used to have a system of guide plans before, which was Master plan. Master plan which was the forward planning instrument for the province”* (entretien n°26).

A propos de la « force » du ministère de la planification, un urbaniste explique que l'université du Cape, une des plus anciennes universités sud-africaines, dispose de longue date d'une école d'urbanisme, qu'il considère comme à la pointe de la recherche (entretien n°23).

L'unité de gestion des côtes de la province du Western Cape présente elle aussi un caractère unique. Elle est la seule des quatre provinces côtières à avoir deux unités dédiées à la gestion des côtes, composée de sept personnes au total (entretien n°20). L'unité de gestion des côtes du Kwazulu-Natal est composée quant à elle de trois personnes, ce qui en fait la plus petite unité environnementale de la province (entretien n°11).

Officiellement, la division de l'unité de gestion des côtes est une décision qui vise à tester un nouveau modèle managérial :

*“I understand before my time, coastal management was within this chief directorate. And then, it was taken to land use management because they thought it had it would have a better fit with the physical environmental planning aspects. And then, our HOD (ndlr: Head of Department) basically decided (...) a portion of those functions would better fit here. And a lot of our work is really very transversal in nature and it cuts across everything, so he wants to introduce new models of us working in all sorts of units together, and it doesn't really matter which chief directorate you sit in, you should be able to integrate and work together. So we try now this model for coastal management”* (entretien n°25).

La version officielle de cette séparation en deux unités vise donc à mettre en avant les capacités d'innovation des fonctionnaires de la province. La version officieuse révèle cependant des problèmes plus personnels. Le chef de l'unité aurait été licencié, puis à la suite d'un procès réintégré ; la personne réintégrée et celle à l'origine de son licenciement ne souhaitant plus travailler ensemble, deux unités ont été créées afin qu'ils puissent chacun diriger une unité (entretien n°17).

La province du Kwazulu-Natal se targue quant à elle d'avoir été la première à mettre en place des comités pour discuter de la gestion des côtes à l'échelle de la province, même si ces comités ont été les plus longs à s'adapter aux formalités légales de l'ICMA :

*“As a matter of interest, the provincial committee was established in the late 90s. So even before the ICM Act, even before the White Paper process, stakeholders and government in KZN already felt that there was a need for stakeholder to be able to get together to actually talk about coastal management*

*issues. So it's not as if we realized the importance of the PCC (ndlr: Provincial Coastal Committee) only once it became a legal requirement. There was already engagement"* (entretien n°11).

D'un côté, la province du Western Cape se targue ainsi de la compétence de ses fonctionnaires et de sa longue tradition d'aménagement territorial, alors que celle du Kwazulu-Natal appuie sur sa longue tradition collaborative et sa rigueur scientifique dans le domaine de l'environnement. Ces éléments semblent susceptibles d'avoir un impact très différent sur la façon d'organiser et de superviser la participation du public.

En plus de ces spécificités organisationnelles de la province, les fonctionnaires du Western Cape sont réputés pour leur style de décision plus autoritaire que collaboratif. C'est ce que met en lumière cette anecdote rapportée par un ancien fonctionnaire du Kwazulu-Natal:

*"Their head of department (ndlr: one of the two coastal units), at that senior level, called a workshop. It was with the whole country, so they invited people from all four provinces, from different consultancies, all sorts of people there. We then presented the methodology, and the changes that we made and everything. After we'd done that, he stood up and he said actually 'this is what we're doing. We're just telling you, what we are doing. This is not a workshop where we we're debating the value of what we've done. This is what we are doing'"* (entretien n°17).

Il estime que c'est le fait que le DA soit au pouvoir dans le Western Cape qui pousse l'administration de cette province à se démarquer des autres, quitte à faire preuve d'autoritarisme :

*"That DA issue, is so ingrained. Well they've got to show themselves as different. They're doing amazing things. And they wanted to put their stamp on it, and they wanted everyone to know that it's their stamp. So everything has to be in line with their thinking. Fortunately their thinking is great"* (entretien n°17).

Il ne contredit ainsi pas les décisions prises par la province du Western Cape, mais la manière de prendre ces décisions. En plus de la volonté du parti au pouvoir dans la province de se démarquer de l'ANC, nos observations ont permis de mettre à jour un autre élément susceptible d'expliquer ce mode de décision autoritaire. Au sein des unités provinciales supervisant l'élaboration de plans environnementaux stratégiques, comme les EMFs, et des unités déconcentrées s'occupant d'examiner les études d'impact pour un district donné, le profil des fonctionnaires interrogés est en effet différent selon les provinces. Ceux du Western Cape sont globalement plus âgés, ont fait une plus longue carrière au ministère que leur collègues du Kwazulu-Natal et sont pour moitié issus des populations précédemment désavantagés alors que ceux du Kwazulu-Natal le sont tous.

Au sein des unités de gestion des côtes des deux provinces en revanche, la tendance est inverse. Contrairement à leurs collègues s'occupant de l'examen des études d'impact, ceux de la gestion des côtes dans le Western Cape sont soit issus de populations précédemment désavantagées, soit des femmes et trois d'entre eux, venant d'être recrutés, ont fini leurs études récemment. La différence avec l'unité du Kwazulu-Natal vient principalement de la longue amitié de l'un des fonctionnaires avec des



collègues s’occupant de la gestion des côtes dans la ville de Durban et au niveau national<sup>109</sup>. Il est issu de populations précédemment désavantagées et a toujours fait carrière au sein de la gestion des côtes dans l’Afrique du Sud postapartheid, au niveau national puis provincial. Ce lien plus fort avec l’unité nationale, contrairement à l’unité du Western Cape qui est en train de renouveler ces fonctionnaires, est donc aussi un facteur explicatif de la volonté du Kwazulu-Natal d’insister sur la collaboration au contraire des collègues de la province du Western Cape.

Si de nombreuses différences existent ainsi entre les deux provinces, les fonctionnaires nous affirment que leurs relations sont plus amicales que conflictuelles. Lorsque nous avons soulevé la volonté récurrente de la part des fonctionnaires du Western Cape comme de ceux du Kwazulu-Natal de montrer qu’ils ont été les premiers dans un domaine, un employé du Western Cape s’en est amusé :

*“I think it’s healthy. It’s a little tongue in cheek, but it sometimes can get serious as well, but it’s more tongue in cheek. And it’s between Cape Town and Durban, as well, you know. So it’s always been there and it’s quite funny. It’s really quite funny. But they inspire each other”* (entretien n°25).

La compétition entre les administrations de ces deux provinces, dont les ressources sont meilleures que celles de la majorité des autres provinces sud-africaines, serait ainsi plus une source d’amélioration que de rupture.

Les employés de la province du Western Cape ne voient en revanche pas de distinction quant à la politique environnementale menée par le DA :

*“And there hasn’t been a fairly visible, tangible difference in environmental policy, in the implementation of environmental policy, because of the different parties in government. It’s not like in education or in health for example, where there are differences in the way they want to implement certain things. The stability of government and the ability to deliver on services by the Western Cape government in general, does have an influence in terms of development and people wanting to see things happening in the Western Cape. We pride ourselves on the state of the civil services”* (entretien n°26).

Un acteur politique de la province du Western Cape présidant le comité s’intéressant aux questions environnementales n’a pas pu nous rencontrer. Il a cependant demandé à ce que nous lui envoyions nos questions par mail. Sur sept questions, il a donné une courte réponse à deux d’entre elles. Sur la participation du public, il explique ainsi qu’« *elle est extrêmement importante et que le Western Cape s’assure que la population est informée et capable de contribuer* ». Il n’a pas répondu aux questions concernant l’importance des plans et programmes environnementaux locaux, mais les a transférées aux fonctionnaires provinciaux (échange de courriels n°1).

---

<sup>109</sup> Nous avons pu constater cette amitié en marge des entretiens, lorsque l’un d’entre eux nous a indiqué par exemple être pris par une partie de pêche avec un collègue du Kwazulu-Natal pendant ces congès (entretien n°19).

La province du Western Cape ne se distingue donc pas de celle du Kwazulu-Natal par son discours politique en matière d'environnement ou de participation du public. La structuration des administrations est en revanche différente, et les fonctionnaires du Kwazulu-Natal leur reprochent à leurs collègues du Western Cape un mode de décision autoritaire. Ces distinctions s'expliquent par la présence d'un parti de l'opposition à la tête de la province du Western Cape, qui souhaite se démarquer en montrant sa capacité à assurer les missions de service public, mais aussi par des fonctionnaires moins liés à l'administration centrale actuelle ou dont le profil a moins évolué que dans la province du Kwazulu-Natal depuis l'apartheid.

## **B. Des visions différentes des plans et programmes environnementaux locaux selon les provinces**

Du fait de ces distinctions, les acteurs provinciaux et nationaux n'attachent pas les mêmes objectifs aux plans et programmes environnementaux locaux qu'ils lancent, financent ou supervisent.

L'EMF de la Garden route a été financé et géré par le Ministère national de l'Environnement. Autour de ce plan environnemental local se cristallise les différences entre les objectifs des administrations nationales et de la province du Western Cape.

Lorsqu'interrogé sur les raisons qui l'ont poussé à élaborer un plan de gestion de l'environnement pour la Garden Route, le fonctionnaire de Ministère national de l'Environnement en ayant la charge a d'abord répondu qu'il l'avait fait parce qu'il en avait la possibilité (entretien n°3). Une partie de la zone correspondait un effet à un parc national. Dans de telles zones, ce sont des fonctionnaires du ministère national qui doivent étudier les études d'impact environnemental, pour les projets listés comme étant susceptibles d'avoir des impacts négatifs sur l'environnement, et décider d'accorder ou non l'autorisation environnementale. Dans les autres cas, l'autorisation environnementale est une décision des ministères provinciaux de l'environnement. En dehors de ces autorisations environnementales, le conseil municipal doit également approuver le projet. Parce qu'il avait pour fonction d'accorder les autorisations environnementales dans une partie de la zone, ce fonctionnaire a ainsi pu y proposer l'élaboration d'un EMF. Il précise son objectif :

*“So it was a big fruit salad, and it became so difficult, to make a decision, because everybody was using a different set of environmental parameters to base their decision on. (...) And for different areas, there were three different authorities. The national, provincial and the local authority, they had their say, about something. So that's when we say, let's do an EMF, so that we all, with our different mandates, can have the same set of environmental attributes on which we make a decision. And that's why we used it for”* (entretien n°3).

L'EMF est ainsi envisagé a priori par le ministère national comme un outil de coordination entre les différents niveaux de gouvernement.

Ce n'est pourtant pas ainsi qu'il a été perçu par le ministère de la province du Western Cape. Un fonctionnaire du Ministère des Questions Environnementales et de la Planification du Développement, section environnement, du Western Cape explique en quoi la vision de son administration est différente de celle du ministère national à propos de l'EMF de la Garden Route :

*“And there was one or two debates that we had with them. They used a cumulative process. If you got three sensitive overlay layers for example, then that would be classified as being sensitive (...) We know it's sensitive, but what do you do about it, how do you manage it? We would say if the national is doing it or if a municipality is doing it, for example, you need to take into consideration the views and the opinions of other authorities as well”* (entretien n°26).

Le ministère national a utilisé une approche scientifique pour définir la vulnérabilité environnementale d'une zone. En étudiant les différentes caractéristiques environnementales de la Garden Route, les fonctionnaires du ministère national ont défini comme vulnérables les zones pour lesquelles plusieurs éléments différents, comme l'état de sol, de la faune, la flore, les réserves d'eau, étaient vulnérables. Le fonctionnaire de la province du Western Cape explique que pour lui, cette approche n'est pas suffisante. Ce n'est pas parce que la zone est vulnérable qu'il faut par exemple empêcher certains développements. Il faut exposer les contraintes de la zone aux autorités concernées et décider avec elles de la façon de gérer cette zone. Pour lui donc, le ministère national omet une étape en considérant que la définition scientifique de la vulnérabilité d'une zone suffit pour décider de la façon dont elle doit être gérée.

L'EMF de la Garden Route n'a ainsi pas été perçu par la province du Western Cape comme un outil de coordination, mais comme un moyen pour le ministère national d'imposer à la province sa vision de conservation de l'environnement.

Pour expliciter la vision de son administration, un fonctionnaire de la province du Western Cape, section environnement, donne l'exemple d'autres EMFs financés par son administration. Un « agri EMF », a été élaboré pour aider des agriculteurs, soumis à des contraintes environnementales, à savoir sur quelles terres ils pouvaient étendre leurs cultures :

*“They said now ‘what tool can we use?’ One of the tools is an EMF. So let's see how we can explore the development of an EMF, within that context, to be able to give guidance for the future of spatial expansion of that industry”* (entretien n°26).

Un autre EMF a été réalisé pour une zone industrielle:

*“Saldanha Bay there's a lot of pressure on because it's an industrial development zone and we were looking at how we can align the application for an industrial development zone with an EMF, so that we can start giving predictability, to what people can develop in the area. And manage that tension, because, if somebody wants to develop something, same as the city of Cape Town, they want to know if I want to go into a certain area, what are the issues on this”* (entretien n°26).

L'EMF est ainsi envisagé par l'administration du Western Cape comme un moyen d'aider au développement, en fournissant des informations environnementales nécessaires.

Cette focale sur le développement se retrouve également dans la façon dont l'unité de gestion des côtes du Western Cape envisage les programmes de gestion de côtes locaux. Un ancien fonctionnaire du Kwazulu-Natal, travaillant désormais comme consultant et ayant été payé pour aider au développement du CMP du Western Cape suite à l'ICMA explique en quoi la façon dont cette province envisage le CMP diffère de ce qu'il a connu dans le Kwazulu-Natal :

*“The province believes, because it’s a concurrent function, from a constitutional perspective, that they have a far bigger responsibility, in doing things, so they’re less incline to follow directions provided by national government. They prefer to do their own thing. And to follow their political direction. They’re amazing, let’s not get me wrong, they are the guys that are getting it right, I mean we used to be the leaders in KZN, but the Western Cape have overtaken KZN (...) But they do do things differently. You’re not loosing the environmental side of it, but there’s a very very big strong focus on economic, development, and providing opportunities, job opportunities. Which is actually appropriate”* (entretien n°17).

La gestion des côtes dans le Western Cape est ainsi plus tournée vers le développement que dans le Kwazulu-Natal. Cela serait dû à la fois à une volonté d'indépendance et à une différente direction politique de la province. Un fonctionnaire actuellement en charge de la gestion des côtes dans le Western Cape confirme cette focale sur le développement en indiquant ses espoirs pour le futur:

*“That would be fantastic, you know, to take 20, 30 towns along South Africa and make them just build and chase a dream of what they want to become (...) They must drive serious income, because, the fact is that our fishing communities, you know, one’s got to give them hope again. There are many ways of giving them hope. They are deeply connected to their ocean. And it’s within that space that I think we’ve got to unlock real value, you know, the blue economy space”* (entretien n°25).

Les administrations du Kwazulu-Natal ont quant à elles des objectifs plus proches de ceux du ministère national.

Les fonctionnaires de la province ont une vision plus environnementaliste de la gestion des côtes. Pour l'élaboration de leur CMP, ils ont choisi de commencer par faire appel à des scientifiques pour faire un état de la situation actuelle des côtes dans la Province. La province a pris la décision de publier cet état des lieux, qui formera ensuite la base de leur CMP:

*“But we also felt that we need to have this role of the province and the unit, of trying to elevate the importance of l better coastal management in KZN, and we felt maybe putting it together in this type of format can be of benefit not only for us in terms of the development of our CMP, but of like researchers, scientific managers, local municipalities, if they want a kind of quick snapshot of different parts of our coastal zone (...) While a lot of the provinces might say that they are slightly ahead in terms of the development of their CMP, I don’t believe they have gone into this degree of details”* (entretien n°11).

L'objectif n'est pas le développement mais de faire comprendre l'importance de la gestion des côtes. Suite à cet état des lieux, le processus participatif du CMP servira à aider la province à définir les priorités en matière de gestion des côtes pour les cinq années à venir (entretien n°11).

Quant aux EMFs, le premier à avoir été cogéré par la province suite à la publication du guide du ministère de 2010 est celui de Richards Bay.

Un membre du ministère provincial explique les raisons de ce choix :

*“The first EMF we did was this one, the Richards Bay one. The Richards Bay one was more demand driven, in the sense that there was interest, there was national interest, in the port, being the port that’s supposed to support not only the country but the whole continent, really (...) It came from national, they’re the ones who provided funding for that. It was the Danish government that was providing funding to the national department and then we got that, from the national department”* (entretien n°93).

La province s’est donc conformée aux décisions du ministère national lors de l’élaboration de son premier EMF.

Suite à ce premier plan, les fonctionnaires de la province du Kwazulu-Natal ont pris la décision de financer l’intégralité des EMFs des districts de la province. Une première vague des cinq EMFs a ainsi été financée et élaborée, incluant les EMFs de Richards Bay et d’uThukela. Depuis, ces fonctionnaires sont en attente de financement pour élaborer les EMFs pour les districts restant (entretien n°94). Ils ont choisi de financer les EMFs des 11 municipalités districts parce qu’il aurait été trop coûteux de financer les EMFs de pour la soixantaine de municipalités locales (entretien n°94).

Leur volonté de financer les EMFs pour l’intégralité du district révèle une tendance plus environnementaliste que leurs collègues du Western Cape :

*“The province finances the district EMFs (...) because we want to have the environmental information for the province”* (entretien n°94).

Mais s’ils ont faits ce choix, c’est parce aussi qu’ils ont été séduits par les possibilités de résolution de conflit offertes par l’EMF, un outil nouvellement élaboré par le ministère national et décrit de manière précise :

*“With the EMF, we had that, because there were regulations, new EMF regulations, that had just been put in place, that were very specific in telling you how you go about doing the study, in doing public participation how far you have to go, and the scope, the content, the scales and everything, so the EMF was very straight and very clear in terms of that. So that’s why we opted for the EMF then. But it was mainly to support municipalities and planning so that we support also development and reduce the conflicts that we would have at that level, at the EIA level, because... Yes, there is normally a lot of conflict that plays out at that level”* (entretien n°93).

Ce fonctionnaire anciennement rattaché au Ministère de l’Environnement du Kwazulu-Natal précise également que les EMFs élaborés pour l’instant n’ont pu permettre de parvenir à retirer certains projets des listes de projets soumis à étude d’impact environnemental, parce que le Ministère national de l’Environnement n’a pas encore fourni de conseils à ce sujet. Si la province du Kwazulu-Natal souhaite donc se conformer aux directives du ministère national, leurs objectifs n’en sont donc pour autant pas identiques. Plus qu’un outil permettant une meilleure collaboration entre les différents

niveaux de gouvernement, ils voient le plan de gestion de l'environnement local comme un outil de résolution des conflits locaux.

Un fonctionnaire provincial évoque son indépendance vis-à-vis du ministère en expliquant qu'il souhaite développer des EMFs pour sa province quels que soient les débats en cours au niveau national :

*"It's not the debate that is holding us, it's an issue of resources. It doesn't matter what the outcome of the debate with national is. What is important is that you can even change the name of what you are doing now, and give it your own name, because we need this stuff. (...) They can say whatever (...) We'll change the name (rires)"* (entretien n°94).

Le ministère national de l'environnement se pose donc tantôt en protecteur de l'environnement, dans le cas de l'EMF de la Garden Route, tantôt en développeur, dans le cas de l'EMF de Richards Bay, dont il détient le port. Il prône l'EMF comme un outil devant permettre une meilleure collaboration entre niveaux de gouvernement. La province du Western Cape ne le voit pas de cette manière. Ses fonctionnaires estiment que le ministère national a imposé sa vision. Cette province se positionne ouvertement en faveur du développement. Tant les programmes de gestion des côtes que les plans de gestion de l'environnement sont envisagés comme des outils au service de cet objectif. La province du Kwazulu-Natal collabore plus volontiers avec le ministère national. Elle défend l'importance des intérêts environnementaux au travers de l'élaboration des plans et programmes environnementaux locaux. Pour ses employés néanmoins, l'EMF est plus utile comme moyen de résolution des conflits locaux que comme outil de collaboration entre structures administratives.

### **C. Les plans et programmes environnementaux locaux à financer par les structures nationales et provinciales, un choix politique**

Pour atteindre leurs objectifs, les différentes structures administratives nationales et provinciales ont adopté des stratégies différentes au regard des plans et programmes environnementaux locaux à financer.

Au niveau national, la structure en charge de la gestion des côtes a mis en place une stratégie de financement particulière afin que l'importance de leur domaine puisse être reconnue de par l'Afrique du Sud. Suite à l'adoption de l'ICMA, l'unité nationale de gestion des côtes a fait le choix de financer l'intégralité des CMPs pour les municipalités district côtières sud-africaines. Quelques municipalités, localisées dans le Western Cape, font figure d'exception car elles étaient déjà en train d'élaborer un CMP sur leurs fonds propres. Un membre de l'unité de gestion des côtes nationale explique les raisons de ce financement généralisé:

*"What we've done through our environmental programs colleagues is that we facilitated fundings, because one of the major drawbacks was that municipalities said they didn't have the money. So we*



*ensured that we had I think 500 000 rands per municipality set aside to develop their CMPs. We decided for the first year to go for the district municipalities first, because in terms of the Act, we put the first responsibilities on the district municipalities”* (entretien n°42).

L'explication paraît claire : les municipalités ont indiqué avoir un budget insuffisant pour rédiger leurs CMPs ; afin de les aider à se mettre en conformité avec l'ICMA (2008), qui rendait entre autres obligatoire l'adoption de CMPs dans les quatre ans suivant l'adoption de cette loi, l'unité de gestion des côtes leur a fourni le financement nécessaire. Pour autant, la mise à disposition d'un budget pour que les municipalités districts puissent élaborer leur CMPs n'a pas été une tâche aussi facile qu'il n'y paraît. Comme la citation précédente l'indique, elle n'a pas été faite directement.

Nous avons étudié dans le chapitre précédent le statut particulier de l'unité nationale de gestion des côtes. Elle est la seule unité environnementale nationale dont les bureaux ne sont pas situés au sein de la capitale administrative, mais au Cape. Par ailleurs, elle s'est vue refuser à plusieurs reprises l'allocation d'un budget spécifique. Ainsi, un fonctionnaire d'une des unités provinciales de la gestion des côtes, en très bons termes avec ses collègues de l'unité nationale, explique la stratégie adoptée par ses derniers pour que les CMPs des municipalités districts puissent être financés :

*“We felt that funding admittedly is a big challenge, because if district municipalities don't have funding, they're not going to be prioritizing the development of these programs. So National has more or less made available 10 million rand for every district to have his own poverty alleviation projects. You know (...) dune rehabilitation etc. It's 10 million rand over a three year period, and now for the first time National has said 'well, while the core focus of that money should go towards poverty alleviation and so on, maybe there's an opportunity that a small portion of that funding can be used by each of these districts for the development of their coastal management plans”* (entretien n°11).

Le programme s'étalant sur trois ans auquel ce fonctionnaire fait référence est *Working for the Coast* (WfC)<sup>110</sup>. S'il mentionne par deux fois le ministère national, il recouvre cependant deux notions différentes : c'est bien le siège à Prétoria qui décide du financement WfC, mais c'est l'unité nationale de gestion des côtes qui a trouvé dans ce programme une opportunité de financement pour les CMPs locaux (entretiens n°11 et 42). Le fait qu'il mentionne le WfC comme un projet visant à réduire la pauvreté est significatif de la façon dont le Ministère national envisage l'environnement. Les objectifs officiels des projets développés sous leur programme WfC sont en effet les suivants :

*“The department aims to create access to pristine beaches and a well conserved coastline through these projects. The many other benefits of this project include not only how to contribute to the country being a tourism destination of choice across the world, but also bring about much needed revenue to the coastal towns and communities, whilst creating job opportunities in the tourism sector. These projects are aimed at generating approximately 2 536 work opportunities and 5 500 full-time equivalent opportunities, over two years (...)”*<sup>111</sup>.

<sup>110</sup> Si ce fonctionnaire ne l'a pas nommé explicitement, celui de l'unité nationale de gestion des côtes nous a confirmé que le financement des CMPs des districts venait bien du programme WfC (entretien n°42).

<sup>111</sup> D'après la page web du site du Ministère décrivant le programme Working for the Coast : [https://www.environment.gov.za/projectsprogrammes/workingfor\\_thecoast](https://www.environment.gov.za/projectsprogrammes/workingfor_thecoast) [05/01/2017].



La création d'emplois semble bien être un objectif majeur des projets WfC. L'objectif d'une élaboration des CMPs locaux pour mise en conformité avec la loi n'est pas nécessairement compatible. Par ailleurs, si les fonctionnaires de l'unité nationale de gestion des côtes expliquent que les municipalités districts ont de nouvelles responsabilités depuis l'adoption de l'ICMA et qu'il est donc de leur devoir de les aider à trouver un financement (entretien n°42), pousser les municipalités à adopter un programmes de gestion des côtes pourrait également être considéré comme un moyen de leur imposer de prendre en compte la thématique de la gestion des côtes, que cela fasse ou non partie de leurs priorités. La déclaration d'un ancien membre de l'unité de gestion des côtes du Kwazulu-Natal tend à appuyer la seconde option :

*“There's such a political fight with municipalities, and coastal management, because a lot of them will say unfunded mandate. And they want money. And they're not prepared to do anything until they get money”* (entretien n°17).

Il s'agira donc de comprendre si, face à ce qui semble être une injonction à protéger le littoral sud-africain, les municipalités et le public parviennent à conserver le pouvoir décisionnaire au sein de leur juridiction.

Quant aux deux provinces étudiées, elles n'ont pas encore financé les EMFs pour l'intégralité des municipalités. Si les fonctionnaires du Kwazulu-Natal en ont la volonté, le choix de premières municipalités districts dont ils ont financé les EMFs n'est pas anodin. Un employé de la province explique comment a été fait ce choix:

*“But we did have a criteria that we worked on, in terms of determining where would you do the EMFs. And the template, it was actually developed by this Department, CoGTa. They had some kind of a template which looked into a number of criteria which involved the issue of environmental sensitivity, also the governance issues, because of you're talking working with a municipality and transferring funds to them, you want to know whether they have proper governance systems, if there's accountability, proper financial management etc.”* (entretien n°93).

Le choix se serait donc fait à la fois sur des critères de vulnérabilité environnementale et de ressources administratives. Il est intéressant de noter néanmoins que les quatre districts pour lesquels la province a décidé de financer les EMFs appartenaient au moment de l'élaboration de ces plans, comme la province, à l'ANC. Le financement de l'EMF apparaît alors comme un moyen de reconnaître et récompenser la « bonne gouvernance » de municipalités dirigées par l'ANC. De manière similaire dans la province du Western Cape, les cinq districts pour lesquels des EMFs ont été financés<sup>112</sup> appartiennent comme la province au DA.

L'administration du Western Cape indique avoir financé des plans de gestion de l'environnement à la demande des acteurs locaux. Ce n'est pas le cas de celle du Kwazulu-Natal. Comme pour la gestion des côtes, la question se pose alors également de savoir dans quelle mesure les acteurs locaux auront la

---

<sup>112</sup> D'après une liste fournie lors de l'entretien n°26.

possibilité de s'exprimer et d'aller éventuellement à l'encontre des objectifs définis par la province. Les relations entre membres de la province en charge de l'évaluation des études d'impact dans la zone concernée par l'EMF et municipalités ne sont pas excellentes. Dans le Kwazulu-Natal, un fonctionnaire en charge de l'évaluation des études d'impact pour la zone d'uThukela énonce ainsi :

*“You see, the environment here, in South Africa...Let me talk about uThukela as a whole, but even here in South Africa, they don't take it seriously. (...) The people that they are hiring (ndlr: the municipalities), they don't have a knowledge of environment. That's why most of the time when we go to them, we encourage them to create an environmental position (...)Without a tool like the EMF, it will always be difficult just to manage the environment, because some of the people, because they get fast, they want to implement projects now now. And then they will pressurize the municipality. And the municipality, because they want investment in their areas, they say go ahead. Provided these guys from environment, they don't get you” (entretien n°5).*

Pour lui, les municipalités n'ont pas la volonté de prendre en considération les questions environnementales. Elles encouragent le développement de projets au sein de leur municipalité au plus vite, et n'ont pas créé de poste pour un employé qui s'occuperait des questions environnementales. Il considère donc que ses collègues provinciaux et lui-même sont les garants de la prise en compte de l'environnement dans les choix de développement, pas la municipalité. Son collègue, travaillant à l'évaluation des études d'impact pour la municipalité côtière d'uThungulu, estime lui que ses relations avec la municipalité sont plutôt bonnes ; la municipalité lui transmet bien les commentaires nécessaires à l'évaluation environnementale de ces dossiers (entretien n°14). Nous chercherons donc à déterminer si l'implication des fonctionnaires provinciaux et nationaux est dépendante de leurs relations avec les municipalités, et s'ils cherchent en particulier à s'appuyer sur le public pour défendre leur vision dans les cas où ces relations seraient moins bonnes.

## **II Des fonctionnaires provinciaux et nationaux qui ne demandent ni ne défendent une large participation du public à l'élaboration des plans et programmes environnementaux locaux**

Les structures administratives nationales et provinciales n'ont pas les mêmes raisons de lancer un plan ou programme environnemental local. Les fonctionnaires du ministère national s'intéressant plus à la collaboration entre niveaux de gouvernement qu'à la résolution des conflits locaux, on peut penser que la participation du public constitue pour eux un élément mineur. La province du Western Cape a la réputation de prendre des décisions de manière autoritaire. Néanmoins, les plans locaux sont financés à la demande des municipalités pour répondre à des besoins de développement. Quant à la province du Kwazulu-Natal, elle souligne à la fois l'importance d'une bonne collaboration entre différents niveaux de gouvernement et la résolution de conflits locaux. Le Ministère de l'Environnement de la province

défend cependant un agenda environnementaliste. Dans ces deux provinces, nous examinerons donc l'implication des fonctionnaires dans la construction de la participation environnementale locale afin de savoir s'ils la façonnent afin de défendre leurs objectifs ou s'ils privilégient une large participation du public afin que les tensions entre objectifs de développement et de préservation de l'environnement puissent être résolues au niveau local.

Les fonctionnaires nationaux et provinciaux ont trois moyens d'influer sur l'organisation de la participation environnementale locale. D'abord, ceux ayant choisi de lancer un plan environnemental local ont généralement la responsabilité de la rédaction du cahier des charges que devra suivre le prestataire engagé pour élaborer ce plan. Ils peuvent donc insister ou non à ce moment sur la nécessité d'organiser par exemple un dispositif plus participatif que consultatif. Ensuite, des fonctionnaires du Ministère national de l'Environnement sont présents au sein des trois municipalités districts étudiés pour les aider à gérer ces questions environnementales. Ils peuvent à ce titre s'impliquer dans l'organisation de la participation environnementale de la municipalité district concernée. Enfin, les fonctionnaires provinciaux ou nationaux peuvent superviser l'élaboration des plans ou programmes locaux en faisant par exemple partie du comité de suivi de ce plan.

### **A. Une définition peu participative du cahier des charges par les fonctionnaires provinciaux**

Les cahiers des charges sont généralement des documents confidentiels. Nous avons pu avoir accès à celui élaboré dans le cadre de l'EMF d'uThukela. A titre d'exemple, la place qui a été accordée à la participation du public dans ce cahier des charges est examinée dans l'encadré n°5.

#### **Encadré n° 5 : L'élaboration d'un cahier des charges peu participatif par des fonctionnaires du Kwazulu-Natal pour l'EMF d'uThukela**

Un mémorandum d'accord pour l'EMF d'uThukela entre le Ministère de l'Environnement du Kwazulu-Natal et la municipalité district d'uThukela introduit le cahier des charges<sup>113</sup>. Après le rappel de quelques définitions, il précise que le ministère accepte de transférer un million cinq cent mille rands à la municipalité pour l'élaboration de l'EMF, sous réserve des conditions présentées

dans cet accord. La municipalité doit entre autres à ce titre faire parvenir au ministère des rapports financiers mensuels ainsi que quatre rapports par an sur l'avancée du projet. Le choix du prestataire est fait par la municipalité, après accord écrit du ministère.

Le cahier des charges en lui-même commence par une présentation de sept pages de la municipalité district d'uThukela, insistant sur les problèmes socio-économiques et faisant une liste détaillée des problèmes environnementaux qui devront être considérés dans l'EMF, tels que la fragmentation des prairies due aux changements de pratiques agricoles, l'érosion ou encore la chasse illégale. Est également incluse une liste de problèmes environnementaux identifiés par la municipalité. Puis vient l'obligation de mettre

---

<sup>113</sup> Document non publié : The Kwazulu-Natal Department of Agriculture Environmental Affairs and Rural Development. (2011). *Memorandum of Agreement Entered into by and between the DAEA & RD and the uThukela District Municipality*.

en place un comité de suivi qui se réunira régulièrement avec le prestataire. Des membres de la municipalité et du Ministère de l'Environnement du Kwazulu-Natal doivent faire partie de ce comité, ainsi que plusieurs membres d'autres ministères provinciaux (comme l'eau et l'urbanisme). La présence de représentants de municipalités locales, de chefs tribaux ou de conseillers de quartier n'est pas mentionnée. Vient ensuite une liste de toutes les lois et réglementations à prendre en compte, puis une liste détaillée de ce que doivent comprendre les différentes sections de l'EMF, soit l'état de lieux ; l'état désiré de l'environnement ; les zones de gestion de l'environnement ; et enfin le plan stratégique de gestion de l'environnement. La participation du public est mentionnée à deux reprises : une première fois pour la première étape de la définition de la vision désirée de l'environnement :

*“The Status Quo Report must be used to facilitate a consultative public participation process through which the desired state of the environment for the area will be established”* ; une seconde fois pour l'élaboration du plan stratégique de gestion de l'environnement :

*“A draft copy of the report must be circulated for comment to identified stakeholders. After incorporation of comments, the draft EMF would need to be work shopped with the project team and the relevant officials of the local authority. The service provider must then effect the changes derived from the workshop (...)”*.

La seconde étape consiste donc simplement en un envoi du document pour commentaires. Une troisième étape, devant intervenir a priori pour la définition du status quo, est listée dans l'annexe résumant les différentes étapes obligatoires du projet, une participation : *“Workshops to gain information regarding the state of the environment from the stakeholders”*.

Dans cette annexe est également précisée que la définition de l'état désiré de l'environnement doit être faite au moyen d'ateliers (*workshops*). Ni le nombre, ni le lieu des ateliers, ni la façon d'informer les membres du public ne sont ainsi spécifiés. Enfin, dans les différents critères à prendre en compte pour choisir le consultant figurent une liste de compétences techniques. Y figurent en cinquième position des « compétences de facilitation ».

Dans ce cahier des charges, la participation du public apparaît ainsi comme une préoccupation mineure. Interrogé sur l'importance qu'avait pour lui la participation du public pour cet EMF, la réponse du membre du Ministère de l'Environnement du Kwazulu-Natal qui a été chargé de ce projet est au premier abord conventionnelle, puisqu'il commence par citer l'obligation constitutionnelle de faire participer le public. Puis il nous donne sa vision de la participation :

*“You will not know everything, that is happening, in an environment, or in a society. Like this river, you will need indigenous knowledge (...) Those people are going to provide you a lot of information”* (entretien n°5).

Sa définition correspond ainsi à de consultation, un niveau qui ne donne pas de pouvoir aux citoyens mais les invite à s'exprimer. Il explique également que l'EMF doit tenir compte de l'IDP (*Integrated Development Plan*) développé pour cinq ans, et que ce plan a déjà été élaboré avec le public (entretien n°5). Ces deux éléments confirment bien l'importance mineure accordée à la participation du public dans le cahier des charges de l'EMF.

Quant au choix du prestataire, ce fonctionnaire nous en donne les rouages :

*“From the district municipality, what they do, they advertise the tender process that (...) the EMF will take place at uThukela. And all the people that are interested to conduct this, they will come and bid.*

*They'll get the forms, fill the forms. And then the criteria that we use, we check the credibility of those environmental practitioners, whether they can be able to do it, in terms of their qualification, their strengths, as well as weaknesses, as well as their experience. More important is this experience, whether they have already done the EMF or not. Because we don't want someone that will just do something that is not right. Maybe we had more than thirty"* (entretien n°5).

De ces explications se dégage tout d'abord l'idée que la participation n'a pas été un critère crucial pour le choix du prestataire, à l'inverse de la quantité d'EMFs déjà réalisée. Ensuite, il révèle que le choix du prestataire, qui d'après le cahier des charges doit être fait par la municipalité avec accord du ministère, a en fait été posté via la municipalité, mais étudié par le Ministère provincial de l'Environnement. Le fonctionnaire interrogé indique en effet qu'il a reçu plus de trente réponses à l'appel d'offres, ce qui souligne bien qu'il a eu pour charge de les évaluer.

Au regard de ces différents éléments, le Ministère de l'Environnement du Kwazulu-Natal semble s'être octroyé un rôle clé dans le suivi et l'élaboration du l'EMF, en dépit du fait que les fonds pour l'élaboration de ce plan environnemental appartiennent à la municipalité district. Le ministère provincial choisit non seulement de fait le prestataire, mais doit également être informé régulièrement des évolutions du projet par la municipalité, et participe avec la municipalité et ses collègues provinciaux aux réunions avec le prestataire. La participation du public n'est par ailleurs pas un élément clé du projet défini par la province. Ces résultats sont consistants avec la vision de l'EMF du ministère de l'environnement du Kwazulu-Natal révélé dans la partie précédente. L'EMF leur apparaît en effet comme un outil scientifique, pour disposer de l'état de l'environnement dans la province. Le ministère ne fait par ailleurs pas confiance aux municipalités pour s'occuper des questions environnementales, et se considère comme celui devant être le garant de l'environnement.

Un de ses collègues travaillant pour la même province du Kwazulu-Natal, nuance cependant ces craintes que la municipalité ne se voit imposer l'EMF par la province :

*"You've produced the product, so you've written reports to the MEC, you take it to your own council, and you say you're not happy, it's not possible (rires)!"* (entretien n°68).

Il fait ainsi référence au fait que les fonctionnaires municipaux doivent suivre l'élaboration de l'EMF, écrire des rapports réguliers aux membres du conseil exécutif de la province, mais également le présenter et le faire approuver par le conseil municipal. Il y a donc des mécanismes de contrôle en place pour que la municipalité ait bien son mot à dire à la fois dans l'élaboration et l'adoption du plan.

Un membre du Ministère national de l'Environnement, en charge du suivi de l'EMF de la Garden Route, lancé et financé par son ministère, en justifiant l'importance de la participation commence lui aussi par mentionner les obligations constitutionnelles et rappeler l'histoire de la participation en Afrique du Sud :

*"In the previous government, a lot of things were just decided. They did planning, upfront, for many years. And they did not public participate the thing very thoroughly. So when the new government came, the pendulum swung back to the other side. And I see now, slowly but surely, it's moving back to the*

*normal position again. Because you cannot participate things for ever, and at some stage some decisions have to be made, you know. And to develop a country, you cannot forever participate about a road going down to one of the important harbors or something like that. You have to do that. But at some stage, it must stop. And certain things are strategic, you cannot develop a country without certain things like airports, roads, harbors and those kinds of big things. To public participate about it, yes you have to do that, but at some stage, a decision has to come out” (entretien n°3).*

Cette citation montre qu’il porte au sein du ministère national de l’environnement la vision d’un Etat développementiste, au sein duquel la participation ne devrait avoir qu’une place limitée.

La manière dont l’unité nationale de gestion des côtes a choisi de rédiger le cahier des charges pour l’élaboration des CMPs paraît a priori similaire, à ceci près qu’il ne s’agit plus de la province qui élabore le cahier des charges mais d’une unité nationale. Tout d’abord, des membres de cette unité nationale ont en effet élaboré le cahier des charges pour l’ensemble des CMPs des municipalités districts. Puis les consultants sont choisis par la branche du ministère qui a fourni le financement, les membres du programme *Working for the Coast*.

Un membre de cette unité nationale de gestion des côtes explique cependant avoir été plus spécifique quant à la participation du public :

*“We drafted them (ndlr: the terms of reference TOR), actually used one terms of reference for all the district municipalities. Because we decided we can’t have separate terms of reference because what we’re going to have is worse than the problem we had with that estuary, because one municipality would have a very good idea about what the service provider could do and one wouldn’t have any idea. So we had one unique TOR that stipulated exactly what the qualifications of the service provider needed to be, each step what they had to do, what they had to deliver (...) In our TOR, we make it specific what each workshop must achieve, and what the composition of that workshop, should be. In when they must supply certain deliverables etc. At the end of the day, it’s better because it actually protects us in the long run. We can never have a case where they come back and say well, that was never in the contract. Rather more than...this” (entretien n°42).*

Le problème auquel est fait référence est celui du cas de l’élaboration d’un plan de gestion d’un estuaire pour lequel le prestataire aurait simplement indiqué en guise d’état des lieux la longueur de l’estuaire, son point d’accès et mentionné que des vaches le traversent une fois par semaine (entretien n°42). De toute évidence, le fonctionnaire considère cet état des lieux comme largement insuffisant pour rendre compte de problèmes auxquels le plan de gestion de l’estuaire devait tenter d’apporter des réponses. Le fait donc que l’unité nationale élabore un cahier des charges détaillé est vu comme un moyen de s’assurer à la fois des compétences des prestataires qui seront engagés, et comme une garantie de la qualité du plan élaboré, mais pas comme un moyen d’imposer sa vision au niveau local. Cependant, face à un cahier des charges identique pour toutes les municipalités district, et fort détaillé, on peut penser que les municipalités auront encore moins la possibilité d’exprimer des demandes qui leur seraient spécifiques que pour les EMFs.



L'attention portée à la participation du public tranche en revanche avec le cahier des charges étudié pour l'EMF d'uThukela, ce qui confirme la stratégie de l'unité nationale de gestion des côtes de souhaiter s'appuyer sur le public afin de faire valoir l'importance de la thématique de la gestion des côtes en Afrique du Sud. Nous verrons si ces fonctionnaires ont la possibilité et les moyens de faire respecter cette exigence.

## **B. La faible implication des fonctionnaires du ministère national en appui aux districts dans l'organisation de la participation environnementale locale**

La décision de mettre des fonctionnaires du ministère national de l'environnement à disposition des municipalités districts a été prise suite à la grande conférence du gouvernement local pour l'environnement (*Local Government Indaba on Environment*) qui a eu lieu les 22 et 23 Juillet 2009 à l'hôtel Indaba dans la province du Gauteng. Cette grande conférence a précédé celle plus général du gouvernement local, qui a eu lieu en octobre de la même année dans un township près du Cape. Toutes deux ont fait suite à un rapport sur l'état de lieux de la gouvernance locale, publié par le Ministère de la Gouvernance Coopérative and des Affaires Traditionnelles (COGTA, 2009). Le rapport avait pour objectif de répondre à la question suivante :

*“What is the state of local government in 2009 and what must be done to restore the confidence of our people in this sphere of government by 2011 and beyond ?”<sup>114</sup>.*

Il débute en prenant acte des progrès majeurs auxquels a contribué le gouvernement local depuis les changements majeurs qui l'ont remodelé en 2000 (p.3), puis souligne plusieurs problèmes de gouvernance et obstacles affectant la capacité des municipalités à assurer les missions de service public. Dans ce rapport, les capacités des municipalités à assumer leurs responsabilités environnementales ne sont pas évaluées. Il est en revanche souligné que les communautés doivent participer plus directement aux décisions prises par les municipalités, en matière d'aménagement notamment (p.37). Les participants à la grande conférence d'octobre reconnaissent cette opportunité de réfléchir à l'état du gouvernement local comme étant historique, estiment que les municipalités ont des problèmes différents qui ne peuvent être résolus par une approche « taille-unique », demandent notamment que la stratégie nationale en cours d'élaboration réponde au problème du sous-développement rural, mais ne font pas non plus mention de problèmes ou demandes relatives aux capacités municipales d'intégration des questions environnementales<sup>115</sup>. Le traitement de ces questions environnementales a ainsi été fait en marge de la grande conférence d'octobre. La délégation de

---

<sup>114</sup> Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs. (2009). State of Local Government in South Africa. Overview Report. National State of Local Government Assessments. *Working Documents*. <http://pmg-assets.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/docs/091017tas.pdf> [05/01/2017].

<sup>115</sup> Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs. (2009). Declaration of the National Indaba on Local Government, Ekurhuleni. <http://www.gov.za/declaration-national-indaba-local-government-ekurhuleni> [05/01/2017].



fonctionnaires du Ministère national de l'Environnement en soutien aux municipalités districts est la première de cinq résolutions adoptées à l'issue de la grande conférence du gouvernement local pour l'environnement, incluant également l'élaboration de guides pour le développement de plans de gestion de la qualité de l'air ; le développement d'outils tels que le plan de développement intégré (IDP) ; le développement de stations pour évaluer la qualité de l'air, et un soutien technique et financier pour l'élaboration d'outils de gestion de l'environnement tels que les EMFs<sup>116</sup>. Ces résolutions visant a priori l'ensemble des municipalités semblent aller dans le sens d'une approche « taille unique » pourtant dénoncée par les participants à la conférence d'octobre. Elles n'insistent pas non plus sur la nécessité d'une meilleure participation des habitants à la gestion environnementale municipale. Par ailleurs, le déploiement de fonctionnaires du ministère national au sein des districts comme mesure phare semble moins être un moyen de donner des ressources aux municipalités afin qu'elles puissent traiter des problèmes environnementaux que de les surveiller. Pour mieux savoir ce qu'il en est, les fonctionnaires concernés nous ont expliqué leurs tâches, leurs relations avec leurs collègues municipaux ainsi que leur participation à l'élaboration des plans environnementaux municipaux.

Les trois municipalités districts concernées par notre étude ont effectivement au sein de leurs structures administratives un fonctionnaire du Ministère national de l'Environnement. Pourtant, la création d'un tel poste de soutien n'est pas automatique. Les municipalités districts doivent en faire la demande auprès du Ministère national de l'Environnement (entretien n°60). Eden est le dernier des districts étudiés à avoir fait la demande d'un tel poste, qui a été pourvu en 2013. L'employé qui l'occupe depuis sa création émet deux hypothèses quant aux raisons de cette demande tardive. Il reconnaît que la municipalité a déjà créé des postes en lien avec l'environnement, et que les employés municipaux sont au courant de l'importance des questions environnementales à Eden. Il pense donc que la municipalité n'a pas fait de demande plus tôt parce qu'elle disposait déjà de capacités administratives en matière de l'environnement supérieures aux autres districts. Mais il indique également que la municipalité a peut-être vu d'un mauvais œil l'arrivée d'un fonctionnaire du ministère national (entretien n°60). Il s'est donc appliqué depuis son arrivée à rassurer ses collègues et établir de bonnes relations de travail avec eux :

*“So I've been busy working on that relationship, explaining to them I'm here to support you, not here to worry you or spy on you or whatever. So mainly, I haven't interacted with the politicians, and part of my work it's not more relating to officials than politicians”* (entretien n°60).

Au sein de trois districts étudiés, les fonctionnaires du ministère national détachés sont issus de communautés précédemment désavantagées. Deux sont des femmes. Tous trois n'ont pas eu une

---

<sup>116</sup> Department of Water and Environmental Affairs. (2009). Local government indaba on environment. <http://www.gov.za/local-government-indaba-environment> [05/01/2017].

longue expérience au sein du ministère national. L'un d'entre eux a été enseignant pendant sept ans, avant de travailler au ministère de l'environnement de la province du Kwazulu-Natal puis au Ministère national de l'Environnement et d'occuper ce poste depuis trois ans (entretien n°40). Un autre nous a simplement indiqué avoir travaillé pour une municipalité locale du Free State dans un autre domaine avant d'avoir repéré l'annonce pour son poste actuel (entretien n°60). Celui en poste à uThungulu l'est depuis 2009 et a quitté son poste quelques mois après notre entretien fin 2014 (entretien n°15). Le choix de ces fonctionnaires pour occuper ces postes ne semblent ainsi pas démontrer une volonté du ministère national de poursuivre avec la politique environnementale menée sous l'apartheid, ni d'imposer sa vision en y déployant des fonctionnaires ayant travaillé longtemps au ministère ou y ayant occupé de postes avec d'importantes responsabilités. Par ailleurs, ces employés ne sont pas contraints de quitter leurs postes au sein des municipalités après un certain nombre d'années, une mesure susceptible de favoriser les relations avec leurs collègues municipaux.

Bien qu'ayant des tâches similaires, ces trois employés du ministère national ont des priorités différant quelque peu au sein des districts dans lesquels ils ont été affectés. Tous trois indiquent comme faisant partie de leurs fonctions la recherche de budget mis à disposition par le ministère national afin que les districts où ils sont employés puissent l'utiliser pour financer des projets environnementaux qu'ils ont identifiés (entretien n°15, 40 et 60). En plus de travailler à la mise en place de bonnes relations de travail avec ses collègues, le fonctionnaire récemment embauché à Eden travaille principalement à l'établissement d'un diagnostic : il recherche les plans environnementaux disponibles, analyse les capacités environnementales au niveau des municipalités locales, et regarde comment l'environnement est intégré dans les IDPs des municipalités locales et districts (entretien n°60). Les deux fonctionnaires embauchés depuis plus longtemps travaillent à la fois avec leurs collègues municipaux et les communautés locales. A uThukela, le fonctionnaire du ministère met l'accent sur l'éducation environnementale :

*"We must educate our communities, because they are not educated as to how to manage your environment properly. We need to intensify, have NGOs dealing with these issues as well"* (entretien n°40).

Malgré le manque de moyens qu'il déplore, il organise ainsi régulièrement des événements environnementaux au sein du district. Il travaille également à une meilleure prise de conscience environnementale au sein des structures administratives, en élaborant différents types de plans à destination des employés et conseillers municipaux :

*"I've done this environmental management policy for uThukela district. It's an in-house policy, how to manage your paper, your lights, lift clubs (...) There is also a district environmental management plan that I've been drafting, I still have to consult with other local municipalities"* (entretien n°40).

Il ne travaille pas de manière isolée, puisqu'il s'assure que les plans qu'il élabore pourront bien être mis en œuvre. Il raconte par exemple avoir mis en place une stratégie particulière : en l'absence de

plan pour s'adapter au et atténuer les impacts du changement climatique, il a souhaité rédiger rapidement un document, sans faire de diagnostic par manque de temps, mais en indiquant quelles mesures pourraient être prises. La municipalité a donné un accord partiel pour le mettre en œuvre :

*“They said we don't have money, we can just implement the plan in one year, but it will be implemented. Remember, the core function of the district is water, so will be interested in removing the alien species. So you can influence the management, to say, alien removal is part of our climate change adaptation programme, can we fund this project? Once you have that plan, it's really easy to source funding, even from SALGA, CogTa, other sector departments etc. Because we have a plan saying we understand the issues about environment, but we don't have money”* (entretien n°40).

Il a donc rédigé les mesures d'adaptation au changement climatique que pourraient prendre les municipalités district et locales en tenant compte de leur volonté de ne financer ces mesures que sur un an, mais également en réfléchissant à la façon dont il pourrait demander un financement supplémentaire pour que d'autres mesures puissent être mises en œuvre.

Dans le district d'uThungulu, le fonctionnaire du ministère national insiste, en plus de son activité de recherche de fonds pour mettre en œuvre notamment les projets identifiés par les différents CMPs élaborés par le district, sur la nécessité de mieux intégrer les communautés rurales, à la fois dans les divers processus de participation environnementale, mais également au sein des structures municipales :

*“As I said, on rural communities, I don't think they are fully aware. I think a lot of work still needs to be done. Because we have what we call a Coastal Working Group. Even on that committee, we don't have traditional leaders represented. So when it comes to disadvantaged communities, in rural areas, no, they are still not part of the process. We still have a lot of work, to be done, in order to involve them, in order to make them aware of the issues, of the coastal issues”* (entretien n°15).

Le fait que deux employés du ministère cherchent à améliorer la connaissance du public en matière de questions environnementales semble, au vu de leur travail avec leurs collègues municipaux, plus être un moyen d'aider les municipalités à traiter les questions environnementales en améliorant leurs relations avec le public qu'une volonté d'outrepasser les structures municipales en s'appuyant sur le public.

Un autre aspect majeur du travail de ces fonctionnaires du ministère est de donner leur avis sur les projets de développements proposés au sein de la municipalité district où ils sont affectés. La personne employée dans le district d'uThungulu confie simplement que, parce qu'il n'y a pas de section environnementale au sein du district, c'est elle qui a la charge de commenter les études d'impact environnemental pour la municipalité (entretien n°15). La personne en poste dans le district d'uThukela se trouve dans une situation similaire. Ce fonctionnaire du ministère explique d'abord à la municipalité quels sont les projets pour lesquels une étude d'impact environnemental sera nécessaire, d'après la loi (entretien n°40). Lui aussi ensuite commente les études d'impact pour le compte de la municipalité. Il indique vérifier à la fois que des mesures de compensation font partie du projet lorsque

l'environnement susceptible d'être affecté, mais également s'assurer que la population consultée est bien représentative et que les commentaires soulevés lors du processus participatif de l'étude d'impact ont bien été pris en compte par le consultant en charge (entretien n°40). Quant au fonctionnaire en poste à Eden, il précise que son implication dans la procédure d'étude d'impact est dépendante de ses collègues municipaux. Il les commente seulement lorsque la demande lui est en faite :

*“But you find that in most municipalities the specific person doing that, they will not send something to me unless they need some advice or my input (...) They'll ask me to comment, and then I'll do my own procedure, but I've never received any invitation to say come to a public meeting”* (entretien n°60).

Sa procédure inclue entre autres la vérification de l'adéquation du projet avec les plans de développement spatial municipaux, une visite de terrain si nécessaire, mais il ne fait pas de commentaires quant à la participation du public (entretien n°60). Dans le district d'Eden, le fonctionnaire du ministère semble faire figure d'expert, consulté si besoin, mais ne jouant pas un rôle clé dans la procédure municipale de commentaires des études d'impact. L'implication des fonctionnaires du ministère dans ces études paraît ainsi dépendante des structures environnementales déjà en place dans la municipalité. Lorsqu'elles sont déjà en place, comme à Eden, il ne prend pas la place de ses collègues municipaux. Dans les deux autres districts, les fonctionnaires regrettent de devoir prendre cette place, et expliquent militer pour la création de postes environnementaux :

*“So currently, I'm influencing uThukela district municipality to have somebody responsible for environmental planning. If they appoint, it doesn't mean I'll go back to Pretoria, I'll continue supporting them, because environment is too broad, issues of biodiversity, air quality, waste management, climate change...”* (entretien n°40).

La situation n'est pour autant pas idéale à Eden, et le fonctionnaire du ministère souhaite également la création de postes environnementaux dans les différentes municipalités locales :

*“I would say compliance and implementation of these plans (ndlr: are the changes he would like to see). And also seeing that all municipalities they have an environmental unit, and officials who are dealing with environmental management and planning issues”* (entretien n°60).

La volonté des fonctionnaires du ministère en poste dans les municipalités districts de les aider en matière d'environnement sans pour autant leur dicter une bonne conduite environnementale issue du ministère national se reflète également dans l'implication de ces employés dans l'élaboration des plans environnementaux locaux.

Aucun des trois fonctionnaires du ministère n'a été le chargé de projet des EMFs ou CMPs étudiés pour leurs municipalités respectives. A uThungulu, le fonctionnaire du ministère précise qu'il n'a pas été très actif dans le processus d'élaboration du CMP parce qu'un de ses collègues municipaux en avait le charge (entretien n°15). Néanmoins, il explique être celui qui a indiqué à la municipalité qu'un financement était disponible pour réviser une seconde fois le CMP, et qu'elle pouvait s'en saisir :

*“The idea now is to review this, because there is a feeling that some of the issues are not well captured, in the CMP. Like uMhlathuze, one of the lady, who's assisting in coastal issues mentioned that (...) they*

*are the local municipalities that are under Uthungulu district, so their issues, are integrated here, but they feel that not all of the issues are integrated here. So I think we'll have a good chance, or they will have a good chance, to integrate whatever they feel that was omitted, in the document"* (entretien n°15).

C'est parce que les municipalités locales du district d'uThungulu estimaient que le CMP ne faisait pas suffisamment mention des problèmes en matière de gestion des côtes à l'échelle locale que la seconde révision a été entreprise. Le lapsus de « nous » aurons l'opportunité repris par le « ils » est intéressant en ce qu'il montre que ce fonctionnaire se considérait pleinement comme faisant partie de l'équipe, et le « ils » a probablement été corrigé car ce fonctionnaire savait déjà à l'époque qu'il allait bientôt, à sa demande, changer de poste (entretien n°15).

A uThukela, le fonctionnaire regrette qu'il n'y ait pas de fonctionnaires en charge des questions environnementales à l'échelle locale, et estime que cela a eu un impact négatif :

*"But they (ndlr : les consultants en charge de l'EMF) were supposed to consult the municipalities, because they are the responsible people, and because of their lack of capacity, it was so difficult. You don't know who to consult, who is entrusted with the environment, there is no one"* (entretien n°40).

Il se félicite donc d'avoir pu avoir l'appui pour l'élaboration de cet EMF d'un des ses collègues du ministère national ayant l'habitude de ces plans, et, en tant que membre du comité de suivi de l'EMF, s'estime satisfait de la façon dont l'EMF a été élaboré (entretien n°40).

A Eden, le fonctionnaire du ministère a occupé ce poste après l'élaboration de l'EMF de la Garden Route et du CMP. Il indique néanmoins ne pas se servir de l'EMF lorsqu'il est invité à commenter les études d'impact environnemental :

*"Yes I've heard of it, but... (rires) I haven't got told of it to be honest. It's not on the internet. It's part of what they indicated that I used whatever plans that are there to assist me. But some of plans you find that I don't have access to, so..."* (entretien n°60).

L'EMF ne fait donc pas partie des documents qu'il consulte parce qu'il n'est pas inclus dans ceux mis à disposition par la municipalité. L'EMF de la Garden Route a comme nous l'avons vu été initié par le Ministère national de l'Environnement. Le fait que le fonctionnaire du ministère ne se serve pas de ce plan est bien révélateur qu'il travaille plus avec ces collègues municipaux qu'avec ceux du ministère. Par ailleurs, la non mise à disposition de l'EMF n'est pas anodine. Nous verrons que les fonctionnaires municipaux n'ont pas été satisfaits de son élaboration.

Les fonctionnaires du Ministère de l'Environnement national intervenant en appui aux municipalités districts semblent ainsi occuper un espace laissé vacant, sans imposer leur manière de faire aux municipalités ni prendre le contrôle ou l'initiative de la création d'une unité environnementale. Le constat vaut également en matière de participation environnementale locale : ces fonctionnaires en ont laissé la charge à leurs collègues municipaux.

### **C. L'absence d'une demande par les fonctionnaires provinciaux et nationaux d'une large participation environnementale locale**

L'élaboration des plans environnementaux qui ont été entrepris par les municipalités n'a dans la majorité des cas étudiés que peu été influencée par les acteurs administratifs provinciaux et nationaux.

C'est par exemple le cas des deux premiers CMPs d'uThungulu, finalisés en 2004 puis 2012, et du CMP d'Eden en 2012.

Dans le premier cas, le fonctionnaire de la province en charge de l'évaluation des études d'impact environnementales pour la municipalité d'uThungulu ne se souvient plus d'avoir participé à son élaboration. Il ignore même l'existence de ce document :

*"I'll be honest, I've never even seen that document"* (entretien n°14).

Lorsque nous lui faisons remarquer qu'il est pourtant inscrit dans la liste des personnes ayant assistées au premier atelier public organisé dans le cadre de la première révision du CMP en 2011, il explique d'abord être trop sollicité pour l'élaboration de divers plans :

*"They invite the government departments, and then they start, the consultant, they start trying to get us to give input on that document. And then we raise issues, ok these are the issues that we have here, and then they record those issues, they go back, and put together the document, and then you find that, that's it. It was something for us to give information so that they can put together that document. And then they go back and claim a lot of money while they have extracted information from us. (...) They put together the information, they put together that document, and then, we don't know whether they actually finalize it and send it back to the municipality"* (entretien n°14).

Cette personne estime dans ce cas que le document doit appartenir à la municipalité. Plus que comme un membre participant à l'élaboration du document, il se considère ainsi parfois simplement comme une personne consultée et dénonce avec cynisme l'inefficacité du système. Pourtant, il reconnaît mieux se souvenir de l'EMF que du CMP :

*"At least for an EMF we were involved at some stage in putting together the EMF (ndlr: referring to the Richards Bay EMF), but for this CMP... When it comes to coastal planning issues, one will simply say but there is a coastal unit on the Department who are running with this thing, so... We cannot duplicate tasks"* (entretien n°14).

Les questions côtières sont gérées par l'unité provinciale de gestion des côtes, et il ne souhaite pas être responsable du CMP car cela engendrerait le risque d'une duplication des fonctions.

La réponse d'un membre de l'unité de gestion des côtes du Kwazulu-Natal au sujet de ce CMP diffère peu de celle de son collègue. Interrogé au sujet de ce CMP, il nous demande en effet d'abord si nous disposons d'une copie de ce document, puis si nous savons s'il a été réalisé ou pas en collaboration avec la province (entretien n°11). Il pense que le premier CMP réalisé dans le Kwazulu-Natal pour une municipalité district a été celui d'iLembe, mais ne dispose pas d'une liste des CMPs réalisés au sein de



la province. Il estime que l'élaboration de ces CMPs avant l'ICMA était largement dépendante du dévouement, qu'il salue, de fonctionnaires municipaux (entretien n°14).

Le cas du CMP d'Eden, dans la province du Western Cape, diffère en ce que les fonctionnaires nationaux et provinciaux sont bien au courant de son existence, et saluent eux aussi la prise d'initiative de la municipalité quant à son élaboration (entretiens n°42 et 25). Lorsqu'interrogés sur l'élaboration du document, le membre de l'unité de gestion des côtes qui s'occupe entre autres de la collaboration avec la municipalité d'Eden sait que le document est en cours d'élaboration, ne sait pas s'il est déjà finalisé ou non, et nous renvoie pour plus d'information au fonctionnaire municipal qui en a la charge (entretien n°21). Quant au fonctionnaire de l'unité nationale, il explique simplement avoir communiqué à la municipalité le cahier des charges qu'il venait d'élaborer pour les municipalités dont le CMP allait être financé par le ministère de l'unité nationale de l'environnement.

Plus qu'un manque d'intérêt pour le travail de la municipalité, la faible implication des fonctionnaires provinciaux et nationaux dans l'élaboration du plan semble provenir d'un respect de la séparation des tâches. La municipalité a choisi de financer ce plan, c'est à elle de superviser son élaboration. Mais ils demeurent à sa disposition si elle en fait la demande.

Cela ne signifie pas nécessairement à l'inverse qu'un financement provincial ou national est synonyme d'une maîtrise du processus par les membres de ces structures administratives.

Le fonctionnaire du Kwazulu-Natal chargé du suivi de l'EMF d'uThukela reconnaît que le projet Afromaison les a beaucoup aidé à faire prendre conscience au public l'importance de l'EMF :

*"I think they helped a lot, in terms of the public participation. Where they invited some of the people. (...) So to me this Afromaison project was good. I think it was just one of those miracles, by the time when we are doing this EMF, and then they come. And they just give input on a lot of information, so at the end of the day, I think once the EMF will be approved, even the people at Okhalamba, they will just receive it very well because of this addition"* (entretien n°5).

Ce projet Afromaison, financé par l'Union Européenne a été mis en œuvre dans cinq cas d'études au sein de cinq pays africains différents et avait pour but de proposer des stratégies pour intégrer la gestion des ressources naturelles sur les court, moyen et long termes. A uThukela, il s'est traduit notamment par la mise en place de jeux de rôles avec différentes catégories d'acteurs, issues de la société civile et de l'administration. Les personnes chargées de la mise en œuvre de ce projet ont perçu des similitudes entre leurs objectifs et ceux de l'EMF, et ont alors demandé à la municipalité s'il était possible de joindre leur projet à l'EMF, ce que les acteurs municipaux ont accepté<sup>117</sup>. Les membres de la province n'ont pas pris part à cette décision. Le fait que ce fonctionnaire la salue et reconnaisse les différents apports d'Afromaison à l'EMF, notamment en termes de participation du public, montre que la municipalité conserve son mot à dire dans l'élaboration de l'EMF. Par ailleurs, si la province n'est

---

<sup>117</sup> Observation réalisée lors d'un stage de Master, effectué en 2012.



pas opposée à une large participation du public, elle n'avait pas au départ l'intention de mettre en œuvre un tel dispositif.

Concernant l'EMF de Richards Bay, cogéré par les ministères nationaux et provinciaux, également dans la province du Kwazulu-Natal, un fonctionnaire de la province se félicite lui aussi du dispositif participatif mis à l'œuvre :

*“And the consultant who was doing the public participation, in my view, was very detailed, and he tried a lot to make use of participatory methods, to make sure that people participated. There is that phase, the desired state of the environment, I think the public participation was very thorough; people had to do some kind of mapping, as a participatory exercise, that says what it is that they want protected, what it is that can be given up. I'm not sure then what more could have been done! There were focus groups also, stakeholders, the air quality people etc. There was many of them. And all of them were, in my view, they were consulted thoroughly”* (entretien n°93).

Il indique que pour lui, la participation du public est essentielle à l'EMF, ce qui pourrait amener à penser que l'organisation de ce qu'il considère comme un processus participatif robuste pour cet EMF serait issu d'une demande de sa part :

*“For me, public participation and that phase called the desired state of environment, where everyone says this is my desire, this is your desire, this is your desire, how do we actually deal with those competing desires? That's the cracks of the EMF. Otherwise, if you remove that, the EMF is an SEA (ndlr: Strategic Environmental Assessment). An SEA is simply status quo, of the environment”* (entretien n°93).

Néanmoins, le consultant qui a eu la charge de l'élaboration de cet EMF explique que c'est lui qui souhaitait que la participation du public soit importante pour cet EMF, et qu'il était même sur ce point en désaccord avec l'expert engagé par le ministère national de l'environnement pour le conseiller sur ce projet (entretien n°86). Nous reviendrons sur les raisons de son choix dans le chapitre suivant.

Il montre toutefois que, comme pour le cas précédent, si le fonctionnaire de la province affirme être satisfait de l'organisation du dispositif participatif mis en œuvre pour l'élaboration de l'EMF, la demande n'émanait pas des fonctionnaires nationaux ou provinciaux.

Il apparaît jusqu'à présent dans le cas étudiés que si les conceptions des structures administratives environnementales nationales et provinciales au sujet des EMFs, des CMPs et de la participation du public qui doit être mise en œuvre diffèrent, elles s'impliquent peu dans l'organisation du public. Un cas néanmoins fait exception à ce constat, celui de l'élaboration de l'EMF de la Garden Route (encadré n°6).

## Encadré n°6 : La manipulation du dispositif participatif organisé pour l'EMF de la Garden Route

L'EMF de la Garden Route a été initié par un fonctionnaire du Ministère national de l'Environnement, dans le but affiché que les différentes autorités ayant à évaluer les études d'impact environnemental dans cette zone disposent des mêmes critères pour décider d'autoriser ou non les projets de développement proposés (entretien n°3).

Le consultant engagé comme prestataire pour développer cet EMF, de même que le fonctionnaire étant chargé du suivi de ce plan, le présente comme un exemple en termes de participation du public. Le premier indique que la participation a été bonne, que tout le monde était au courant de l'EMF et l'a soutenu (entretien n°1). Quant au second, il explique que l'EMF peut être utilisé pour différentes raisons. Dans le cas d'une zone large, peu sensible, et d'un plan ciblé sur un projet spécifique, comme l'énergie éolienne, la participation du public peut être limitée. Ce n'est pas ce qu'il a voulu faire pour la Garden Route, qu'il considère comme une zone sensible, et dont il souhaitait que l'EMF puisse informer tout type de projets, jusqu'à l'échelle individuelle. Dans ce cas, il avait donc besoin d'une participation « sérieuse » (entretien n°3). Il raconte en quoi la participation du public organisée dans le cadre de cet EMF a bien été « sérieuse » :

*“We got to that small little desert, that small little town which is called Wilderness. (...) Me and the guy who is helping us we are sitting there (...) and nobody pitched. And just as we were about to take everything away, in where about the whole of Wilderness and Sedgefield. Oh, goodness they really peppered us. But it was a good thing. Because then we got it sorted out on the right level”* (entretien n°3).

Les fonctionnaires appartenant à d'autres sphères administratives ayant collaborées à cet EMF ne partagent pourtant pas cette vision

élogieuse de la participation du public à l'élaboration de ce plan.

Un membre de l'unité provinciale de conservation de la biodiversité raconte son expérience de la participation du public à cet EMF :

*“National government had to compile and approve it. But provincial DEADP (ndlr: ministère de l'environnement et de l'urbanisme) said it's ok. This consultant they hired spent the money, but the document was mostly done. Which is what it is today. There was a round or two before that, we did give some little inputs, we had meetings here. And it was a nice process up to there. And it was a good thing, it had to be done. But we suggested look, there's only one thing that's missing, you need public participation, so that the public can have a chance to comment on it. Give opinions. And they just get a bit silent, and all of the sudden, it's gazetted. So it didn't go through public participation”* (entretien n°48).

Il n'a donc pas été informé de l'organisation d'un dispositif participatif pour cet EMF, et considère que la dernière version de l'EMF qu'il a vu est identique à celle qui a été adoptée par le ministère. Un fonctionnaire du ministère provincial de l'environnement et de l'urbanisme explique que les autorités ont été consultées séparément, et que lui non plus ne sait pas de quelle manière le public a été consulté (entretien n°26).

D'après les documents inclus dans l'EMF<sup>118</sup>, l'organisation de trois journées portes ouvertes était prévue. Seules les annonces de presse correspondant à deux d'entre elles, ayant eu lieu à Sedgefield et Knysna, les 1 et 2 juillet 2008, sont attachées à l'EMF. La liste des personnes ayant été inscrites comme parties intéressées et affectées (IAPs) y figure également, dont une section nommée « PPP meeting », contenant 10 noms, dont on peut supposer qu'elle correspond à la liste des personnes ayant participé à au moins une

<sup>118</sup> Department of Environment Affairs and Tourism. (2010). Garden Route Environmental Management Framework. [https://www.environment.gov.za/sites/default/files/docs/gardenroute\\_finalreport.pdf](https://www.environment.gov.za/sites/default/files/docs/gardenroute_finalreport.pdf) [05/01/2017].

réunion (sur ces dix personnes, il est inscrit « questionnaire » à côté de deux noms). Ni le consultant (entretien n°1), ni le fonctionnaire du Ministère de l'Environnement national (entretien n°3) ne nous ont fait part d'autres événements qui auraient pu être organisés dans le cadre de ce dispositif participatif.

Lorsque nous avons partagé le nom des lieux dans lesquels auraient été organisées les deux journées portes ouvertes avec le fonctionnaire de la province, et demandé s'il pensait que ce choix de lieux était approprié, il manifeste son désaccord:

*"Well, if that's the only two places where they had the meetings then I would say no. Because the EMF area is a lot bigger than that. But you're dealing with Sedgefield which is right on the swamp, so people do have a concern on that area as to what is going to happen. Because that is why people go live there, because of that protected natural environment, that's why they retire there (...) If they had maybe added venues they might have got different opinion. The areas that you mentioned are very environmentally active areas. You have a lot of environmentalists in those areas"* (entretien n°26).

Il explique notamment que la population de la ville George par exemple, dont une partie est incluse dans l'EMF, est moins fortunée et moins concernée par les questions environnementales (entretien n°26). Il indique également ne pas être d'accord avec la vision scientifique et cumulative de la vulnérabilité environnementale qui a été portée par ceux ayant développés cet EMF (entretien n°26).

L'organisation de la participation du public à cet EMF apparaît alors comme un moyen pour les deux acteurs l'ayant porté de soutenir leur vision de l'EMF.

Le fonctionnaire du ministère national se félicite d'avoir obtenu un budget conséquent pour cet EMF et que le consultant en ayant eu la charge ait pu être engagé<sup>119</sup> :

*"Money wasn't a problem! (rises) Because the guy who helped me, he was not cheap (...) He was*

*good! He is one of the best in the country, but he doesn't come cheap"* (entretien n°3).

Il raconte également qu'ils sont des amis de longue date, ont fréquenté la même école, puis ont été collègues au ministère, et partagent la même vision de l'EMF (entretien n°3). Le consultant reconnaît que cette vision de l'EMF diffère de celle de la province :

*"The EMF as to be unbiased. Its environmental aspect has got to be truthfully depicted in the EMF. So if a specific area is sensitive, it's sensitive, that what is says, due to soil, topography, slope, whatever the case is, the vegetation cover that supports the endangered specie on that, that's a fact. Don't try to water that down by saying "Oh, but you can play in it sensitively" and that type of things. (...) And that's where a lot of the, sort of administrative slash, political... argument was around that. With the Western Cape. Because they used it as a planning tool, where we said it's supposed to inform the planning process, not the other way around"* (entretien n°1).

Alors que cette vision est a priori environnementaliste, un acteur interviewé rappelle que les profits tirés du tourisme culturel et environnemental sont non négligeables :

*"The heritage aspect in this area is very very important. Because then you can still earn money from those activities. But you can only earn money if you have those sites (...) So, as much as you want to industrialize, at the same time you have to keep certain things from the old (...) And EMF would be able to point out"* (entretien n°57).

A ce titre, il est important de signaler que la majorité de cette zone est aujourd'hui gérée par South African National parks (SAN Parks), organisme de conservation dépendant du Ministère national de l'Environnement, et donc que les profits tirés du tourisme dans cette zone reviennent au niveau national, contrairement au lieux gérés par exemple par Cape Nature, organisme de conservation de la province. La volonté de préserver pour le moment les caractéristiques environnementales de cette zone ne semble donc pas incompatible avec une vision développementiste.

<sup>119</sup> Nous n'inférons pas que le processus d'appel d'offres ait pu être biaisé, n'ayant pas eu accès à ces documents.

Le consultant admet par ailleurs que le public les a soutenus dans ce désaccord idéologique avec la province :

*“The local communities were very anti the provincial department. Because of their decision-making. And the lying projects to go ahead, where the community believed they shouldn’t go ahead. So they actually supported our process (rires) to inform the provincial authority that ‘you know we need to use this framework to inform decision-making’. They were just interested to see, are those specific areas red, yes, ok, that’s good (rires)”* (entretien n°1).

Pour conclure l’étude de ce cas, il apparaît que le fonctionnaire et consultant en charge de l’EMF étaient conscients du biais qui leur était favorable des habitants dans les localités au

sein desquelles ils ont choisi d’organiser leurs réunions. On ne peut pas non plus estimer qu’ils n’avaient pas le budget suffisant pour organiser une participation plus large du public, puisqu’eux-mêmes affirment qu’ils disposaient d’un budget plus que confortable. Au regard de ces faits, le dispositif participatif organisé pour l’EMF de la Garden Route apparaît comme une manipulation, d’après la définition suivante :

*“(…) the bottom rung of the ladder signifies the distortion of participation into a public relations vehicle by powerholder”* (Arnstein, 1969).

Cependant, nous verrons au cours de ce chapitre que tant la province que les municipalités concernées ont trouvé des moyens de manifester leur désaccord.

Seul dans le cas de l’EMF de la Garden Route un fonctionnaire s’est ainsi impliqué dans l’organisation de la participation du public. Cette implication n’a pas servi à favoriser la participation du public, mais elle a au contraire été manipulée pour servir la vision du binôme fonctionnaire/consultant ayant géré le développement de l’EMF.

### **III Des structures administratives provinciales pour la protection de l’environnement peu sensibles aux dispositifs participatifs locaux officiels**

Avant de conclure ce chapitre, nous souhaitons étudier l’impact que pouvait avoir une participation du public plus ou moins importante à l’élaboration des plans environnementaux locaux sur la prise en compte de ces plans par les fonctionnaires étant notamment en charge des études d’impact environnemental. Sont-ils plus à même de prendre en compte un plan environnemental local lorsque les dispositifs pour l’élaborer ont été plus participatifs que consultatifs ? Cette étude permettra non seulement d’apporter un éclairage sur l’offre participative, puisque l’anticipation du comportement de ces fonctionnaires par leurs collègues commanditaires des plans environnementaux locaux pourrait expliquer la manière dont ces derniers s’impliquent dans l’organisation des dispositifs participatifs, mais également de comprendre si d’autres structures administratives pourraient avoir un intérêt différent pour la participation du public.

## **A. Des fonctionnaires du ministère provincial peu préoccupés par les plans environnementaux locaux**

Les fonctionnaires des ministères de l'environnement provinciaux sont ceux qui ont la charge d'accorder ou non l'autorisation environnementale aux projets soumis aux études d'impact environnemental, sauf comme nous l'avons vu lorsque le ministère national a autorité sur la zone concernée, dans le cas par exemple de parcs nationaux.

Lorsque le plan environnemental est financé par la province, chargé du projet du plan et « destinataire » sont susceptibles d'être confondus. C'était effectivement le cas pour l'EMF uThukela, le chargé de projet de la province étant celui qui a la charge d'accorder l'autorisation environnementale. Cela semble faire sens dans la mesure où il sera le premier concerné par l'utilisation du plan, et permet a priori d'éviter des situations dans lesquels les fonctionnaires provinciaux ne sont pas au courant de l'existence d'un plan local. Dans ce cas, nous avons pu constater de faibles incitations à la participation du public de la part de la province, sans que les structures administratives municipales n'interviennent. Plus qu'un plan élaboré localement, l'EMF d'uThukela apparaît comme une étude faite par et pour la province. L'EMF étant en cours d'élaboration lors de notre dernier terrain, nous n'avons pas pu étudié la façon dont il allait être utilisé par la province, ou la possibilité qu'il soit critiqué par les structures administratives ou les populations locales.

A uThungulu, nous avons mentionné le fait que le fonctionnaire provincial en charge des autorisations environnementales pour le district n'était pas au courant du CMP du district, alors qu'il connaissait l'EMF de Richards Bay. Le CMP est moins directement lié au travail de ce fonctionnaire, puisqu'il contient nombre de projets devant être mis en œuvre au niveau municipal. Il contient cependant des informations sur la situation environnementale dans la zone côtière d'uThungulu, ainsi que la façon dont les habitants aimeraient que cette zone soit gérée. De telles informations devraient donc également prises en compte lors de l'examen des projets soumis à étude d'impact environnemental proposés dans la zone côtière d'uThungulu. L'EMF a été élaboré de manière plus participative que le CMP, nous le montrerons ultérieurement. Le fait que le processus ait été plus participatif pour l'EMF pourrait ainsi expliquer sa meilleure connaissance de ce document comparé au CMP. Quoiqu'il en soit, cette différence semble avoir peu d'importance dans la mesure où cet employé de la province admet n'utiliser que peu cet EMF (entretien n°14). Il explique la différence entre pourquoi ces documents devraient lui être utiles, et ce qu'il en est réellement :

*"In our process, we do consider those tools, because they are there for a reason. For instance there is uMhlathuze EMF, has already been done, so it is always useful to go back and refer, in your EIA decision making. But, I'll be honest to say, doesn't happen all the time. We look at the reports that are in front of us, we review those reports. But then, because the EIA is a system where public can also give*



*their input, you'll find that KZN Wildlife will come in and say 'no, according to this CMP, these are the issues' and then you find that our Department in a way is assisted in that manner. That's why you've got that provision for public participation. But it's also incumbent to ourselves to say 'consider this document, this CMP, consider this EMF etc.' It is, and it must, be considered in our decision-making in the EIA process, although it doesn't happen all the time, we look at the reports in front of us"* (entretien n°14).

Quand ce fonctionnaire indique regarder les rapports qui sont en face de lui, il s'agit des différents éléments qui composent l'étude d'impact environnemental, assemblée par le consultant environnemental payé par le développeur. Ce consultant peut faire référence à des plans environnementaux locaux dans le cadre de l'étude, même si l'on imagine qu'il sera peu enclin à le faire lorsque les plans en question décourageraient la mise en œuvre du projet de son client dans la zone concernée. Il est ainsi surprenant que les fonctionnaires ne vérifient pas ou peu, de fait, que le projet proposé est en accord avec les plans environnementaux locaux. Il est tout aussi surprenant de constater que pour lui, la participation du public à l'étude d'impact environnemental en soit réduite à un moyen de le vérifier.

Il explique néanmoins qu'alors qu'il doit en théorie être neutre, le gouvernement souhaite l'approbation de certains projets par qu'il promet la création d'emplois (entretien n°14). Son collègue travaillant à l'examen des études d'impact dans le district d'uThukela est plus explicite : il reçoit régulièrement des appels d'acteurs politiques pour qu'il accélère le traitement de certains dossiers d'étude d'impact (entretien n°5). Etant donnée la pression politique pour le développement économique du pays, les employés de la province du Kwazulu-Natal ont peu de temps pour examiner les études d'impact et faire référence aux plans et programmes environnementaux locaux.

Dans la province du Western Cape, le CMP d'Eden n'avait pas encore été approuvé officiellement par le ministre au moment de notre étude. D'ailleurs, un membre de l'unité de gestion des côtes de la province explique avoir dû faire une mise en point quant à la mise en œuvre de ces programmes municipaux : il a rappelé aux agents municipaux concernés qu'il n'était pas nécessaire d'attendre l'approbation du ministère provincial, et donc la validation officielle du document, pour commencer à mettre en œuvre le programme (entretien n°25). Cette déclaration confirme la volonté de la branche de gestion des côtes de venir en appui aux municipalités, et non de contrôler leurs programmes. Ce souhait de la part de la province de multiplier les actions en matière de gestion des côtes, même au niveau local, n'est certainement pas étranger au désir de cette unité, tant au niveau national que provincial, de mieux se faire reconnaître, et financer, par le Ministère national de l'Environnement.

Ce CMP ayant tout juste été rendu public lors de notre dernier terrain, il n'était néanmoins pas pertinent de demander à l'unité provinciale en charge de l'évaluation des études d'impact si elle en fait l'usage, contrairement à l'EMF de la Garden Route, officiellement adopté par le ministère national depuis plusieurs années. C'est sur ce point que les déclarations convergent avec le fonctionnaire du

Kwazulu-Natal. Lorsque nous avons demandé à son collègue du Western Cape s'il utilisait l'EMF de la Garden Route dans son examen des études d'impact, sa réponse a été la suivante :

*"We do use it, but it's limited. Unfortunately, it's limited (...)"* (entretien n°50).

Il confirme également que les consultants embauchés pour développer les études d'impact environnemental n'y font que « rarement » référence (entretien n°50). Il regrette l'absence de mise en œuvre de ces plans, sans pour autant en prendre la responsabilité :

*"See, there are so many plans and policies and guidelines and stuff around, SDFs, EMFs, EIAs, SEAs etc. Don't talk to people who have been here for quite some time. They will tell there are piles of these reports, and nothing happens, it sits on a shelf somewhere, and it's not really implemented. Also plans have to be updated. But we're not really getting to the implementation of that. We're changing of plans so regularly that we're not implementing the plans. Sorry that's a personal issue for me"* (entretien n°50).

Il prend pour exemple le cas d'un ancien plan qui avait été développé par une des municipalités locales de George dans les années 1980 qui avait identifié un espace pour le développement d'une route, qui selon lui était une route stratégique pour le développement économique de la ville, mais parce que des habitants s'y sont opposés, elle n'a pas été construite et « une opportunité a été manquée » (entretien n°50). Ce fonctionnaire, issu de communautés précédemment avantagées, considère donc qu'il est de la responsabilité de la municipalité de s'assurer que le plan est bien mis en œuvre. S'il s'insurge contre la multiplication des plans qui restent à prendre la poussière sur une étagère, il n'œuvre pas pour autant à rappeler l'existence de ces plans, et regrette que la participation du public à des projets spécifiques puisse aller à l'encontre de ces plans. Ces propos soulignent un manque d'intérêt pour la participation du public, ainsi qu'une volonté de prendre des décisions et de s'y tenir, soient-elles arbitraires. Ils révèlent une certaine continuité avec la mentalité à l'œuvre durant l'apartheid. Ce fonctionnaire explique lui ne pas prendre le temps de considérer ces plans parce qu'il est soumis à des pressions politiques pour travailler plus vite, et ainsi accélérer le processus d'approbation de l'étude d'impact environnemental (entretien n°50). De telles pressions, comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, ont été en effet relevées par plusieurs fonctionnaires des deux provinces.

L'EMF de la Garden Route était également un plan ayant vocation à faciliter le travail des fonctionnaires du Ministère national de l'Environnement, puisque dans certaines zones, ils étaient aussi responsables de l'approbation des études d'impact environnemental. L'encadré n°6 montre que le processus participatif a été manipulé pour servir les intérêts du Ministère national de l'Environnement. On peut alors supposer qu'eux utilisent ce document. Le fonctionnaire en charge de l'EMF pour le ministère national confirme que les structures administratives à différents niveaux font bien usage de ce document :

*"What we do, if we get an environmental impact assessment, that's in that area, one of our conditions is we chat to them upfront, we tell them, you must make (...) check your development against the Environmental Management Framework. And that gets done. We pick it up in the basic assessment, or*



*in the ELA, we pick it up that they have (...) So we pick it up there. And they are using it. (...) There is always the problem of the implementation of it, but I'm fairly convinced, that on a provincial and local level, in this area, they do take cognizance of it"* (entretien n°3).

Cette déclaration est ainsi contraire à son collègue de la province, qui lui affirme ne se servir que très peu de l'EMF, tout comme les municipalités interrogées. Le fonctionnaire du ministère national ajoute même que les relations entre différentes structures administratives se sont « énormément » améliorées depuis l'élaboration de ce plan (entretien n°3).

Depuis l'élaboration de cet EMF a en effet été mis en place le Forum National de la Garden Route (GRNF), qui vise à ce que les différents fonctionnaires concernés puissent discuter avec les consultants de projets soumis à étude d'impact avant de décider d'accorder ou non l'autorisation environnementale. Il n'y a pas de lien direct entre l'EMF et la création de ce forum. Il a été mis en place suite à la création du parc national élargi, qui inclut des zones précédemment gérées par la province. Il n'est pas public. Afin de savoir dans quelle mesure l'EMF est effectivement utilisé, et si les différentes parties concernées avaient toute voix au chapitre, nous avons assisté à l'un de ces forums (réunion n°2), auquel le fonctionnaire du ministère national nous a cordialement invités.

Parce que nous nous étions déjà entretenus avec ce fonctionnaire et avons exposé notre projet de recherche, il a eu la gentillesse de commencer ce forum en demandant à tous les membres présents s'ils savaient comment l'EMF avait été incorporé dans des plans municipaux, sans omettre d'introduire sa question en rappelant que parce que le financement de cet EMF avait été important, ce plan avait pu être établi, contrairement à d'autres EMFs, à une échelle très fine. Malgré son injonction à parler franchement suite à sa question, seule une personne a pris la parole à ce sujet. Il s'agit d'un membre de SAN parks, l'organisme de conservation gérant les parcs nationaux sud-africains, commentant les études d'impact sous le prisme de la biodiversité, étant de son aveu proche de la retraite. Si cette personne n'omet pas d'indiquer qu'elle trouve le plan très bon, elle indique clairement qu'elle ne l'utilise pas lorsqu'elle fait ses commentaires, car le plan n'est pas disponible dans un format approprié. Elle a notamment besoin d'un plan qui soit relié aux cadastres. La discussion dévie sur d'autres plans environnementaux locaux, et plusieurs suggèrent que ces documents soient tous mis à disposition sur le même site, dans un format particulier. Le fonctionnaire du ministère national confirme qu'il demandera aux équipes en charge de ce format de s'en occuper, et admet également que l'EMF aurait besoin d'une révision car les données qu'il dépeint ne sont plus à jour. Personne n'a donc indiqué faire usage de cet EMF au cours de ce forum.

Quant à l'amélioration des relations, le forum se tient généralement quatre fois par an, mais dépend des disponibilités du fonctionnaire du ministère national. Sa visite est courte, deux ou trois jours, et en plus de ce forum qui se tient sur une demi-journée, il procède ensuite à des visites de terrain qui sont organisées par ces collègues. Le forum est présidé par ce fonctionnaire, qui rappelle l'agenda. Les fonctionnaires de la province et municipaux sont très peu intervenus, sauf lorsqu'il a sollicité leur

opinion. Pour tous les projets examinés, c'est lui qui a clos la discussion en annonçant les suites à donner ou la décision prise.

Nous n'avons donc pas eu l'impression lors de ce forum d'un effort collaboratif, mais d'une réunion organisée par et pour le fonctionnaire du ministère national, afin qu'il se fasse une meilleure idée des projets en cours via l'avis de ses collègues et des visites de terrain. Cela ne signifie pas que les relations entre ces structures administratives soient mauvaises, mais ce forum, comme l'EMF, donne l'impression qu'elles sont dominées par le ministère national de l'environnement. L'EMF ne semble plus être un outil nécessaire maintenant que ce forum est en place.

Les plans environnementaux locaux, qu'ils aient été élaborés ou non de manière participative sont ainsi peu pris en compte par les fonctionnaires des ministères de l'environnement provinciaux et nationaux en charge de l'évaluation des études d'impact environnemental.

## **B. Les relations différentes des organismes de conservation de la biodiversité avec le public selon les provinces**

Une autre catégorie de fonctionnaires joue un rôle important de l'examen des études d'impact environnemental et est directement concernée par les plans environnementaux locaux. Il s'agit des employés d'organismes provinciaux de conservation de la biodiversité, dont le statut juridique varie selon les provinces. Dans les deux provinces du Kwazulu-Natal et du Western Cape, ces organismes sont invités à commenter l'intégralité des études d'impact environnemental, et dispose d'unités dédiées à cette tâche. Leur but est d'expliquer s'ils sont d'accord avec les analyses présentes dans l'étude au regard de l'impact du projet concerné sur la biodiversité, et d'indiquer si selon eux le projet doit ou non être approuvé à cet égard. Ils pourraient donc s'appuyer sur les plans et programmes environnementaux locaux élaborés de manière participative afin de défendre leur position et d'empêcher, ou favoriser, tel type de développement soumis à étude d'impact environnemental.

Les différences dans la manière de fonctionner de ces unités partagent des similitudes avec celles mises à jour entre les autres structures administratives de ces deux provinces.

Cape Nature est l'organisme de conservation de la biodiversité de la province du Western Cape. Un de ses employés nous en explique le statut :

*“As Ezemvelo is in Kwazulu-Natal, we are the same in Western Cape, we are the mandated conservation board for the province. We are a public entity, meaning that we get most of our funding from government, but we are also able to draw from private and international funding for other projects. We fall under the Department of Environmental Affairs. We are basically their foot soldiers, so to speak” (entretien n°46).*

Le lien est en effet fort entre le ministère provincial et l'organisme de conservation de la province du Western Cape. Si les deux structures sont aujourd'hui séparées, Cape Nature faisait auparavant partie

du ministère provincial. En 2008, un membre de l'unité de conseil sur l'usage des terres de Cape Nature, l'unité en charge de commenter les études d'impact, explique qu'à son arrivée en 2008, seule une porte le séparait de ses collègues du Ministère des Questions Environnementales et de la Planification du Développement. Environnementalistes, urbanistes et membre de l'unité travaillaient alors bien ensemble (entretien n°48). Aujourd'hui, nous avons pu constater que ces différents acteurs, travaillant au sein d'une unité déconcentrée non pas au Cape mais à George, chef-lieu du district d'Eden, partagent toujours le même bâtiment. Certes, désormais, ils doivent utiliser une entrée séparée pour accéder à leurs bureaux respectifs.

Leurs rapports avec le public sont compliqués, comme le sont ceux entre les structures locales et leurs habitants, dans le cas de Cape Nature parce que l'organisme est mal connu :

*“Generally people are not aware, unless either they need to get a permit, angling permit, or maybe need to move a plant etc. I think it's mostly the poor people, the poor communities, they're really in the dark. Maybe the only thing that they will know is that if you want to get a job (...) there are tee-shirts, so that's probably the only way that poorer people know about Cape Nature. Cape Nature, whether it's conserving nature or not, what's important for them is food”* (entretien n°46).

Les employés de Cape Nature n'ont par exemple plus la possibilité d'intervenir dans les écoles en organisant des sorties éducatives, à cause d'une réforme scolaire qui limite le temps de sortie pour les élèves (entretien n°46). Mais le problème principal pour cet organisme reste le manque d'argent, ce qui le différencierait de SAN parks, l'organisme de conservation national :

*“If you ask any person what is Cape Nature, generally they think we are producing apples or fruits. But they will tell you what SAN parks is. It's obviously national. They're much more into income generating as well. SAN parks doesn't get involved I think in land that doesn't really get a return for them as far as funds are concerned. So we are more of a nature conservation sort of entity. We are just managing land just to conserve it, not necessarily to get any funding”* (entretien n°46).

Les relations avec cet autre organisme de conservation, national, sont ainsi moins bonnes qu'avec le ministère provincial. Quant aux relations avec les municipalités, elles ne sont pas non plus faciles :

*“But remember, these guys don't submit their [planning applications] to us, the municipalities (showing on a map the different municipalities not sending them) Really they're just doing what they like. I don't have the strength or energy to even get there”* (entretien n°48).

La volonté d'« indépendance » des municipalités locales, relevé par la municipalité district d'Eden, semble ainsi également affecter le travail des employés de Cape Nature. Il faut noter qu'au moment d'effectuer notre terrain, le manque de personnel au sein de cette unité commentant les études d'impact était bien réel. Sur les quatre postes prévus pour commenter les études d'impact de toute la province, un était vacant depuis plusieurs mois suite au départ d'un employé. Le fonctionnaire interrogé devait alors commenter les études d'impact pour la moitié de la province, district d'Eden inclus. Il était difficile de se frayer un chemin jusqu'à son bureau tant les piles de dossiers s'accumulaient sur le sol, ce dont il plaisantait lui-même (entretien n°48).

Ce problème de manque de ressources affecte également l'organisme de conservation de la province du Kwazulu-Natal, Ezemvelo KZN Wildlife. S'ils sont cinq à commenter les études d'impact, ils expliquent avoir un retard des 300 demandes à commenter (entretien n°87). Un employé raconte les pressions qu'ils subissent et les stratégies mises en place pour y répondre :

*“And we are lobbying quite strongly for additional staff. Because we've come under criticism, from the development sector, that we are unnecessarily holding up development applications. So we are lobbying to say this is the reason why, just because we're doing our job properly, and it's only about 5% of the applications where we are very involved, and we get stuck into the actual details. 20% of them will get stuck in. The other 75%, as the result of our screening process, we don't foresee any biodiversity issues”* (entretien n°87).

Face aux pressions des développeurs, l'unité demande d'abord plus de personnel, et tant que cette demande n'est pas satisfaite mettent en place un processus d'étude rapide des différentes demandes pour choisir celles qu'ils vont ensuite prendre le temps d'étudier et de commenter.

Ezemvelo dispose de bureaux qui lui sont propres, éloignés géographiquement de ceux du ministère provincial de l'environnement, et ses employés n'indiquent pas discuter de ces demandes avec le ministère (entretien n°87 et 88). Ils collaborent avec les municipalités, cependant leurs relations deviennent parfois conflictuelles. Un fonctionnaire d'Ezemvelo en charge de la gestion de certaines zones naturelles dans la province regrettent que les municipalités ne tiennent pas leurs engagements :

*“We've identified future nature reserves with the Richards Bay area, which all link up all over the place. That was done in 2005, 2006. In fact we, as an organization, allowed them to develop areas that we didn't want them to develop, but we identified offset areas, which would be more beneficial from a biodiversity point of view (...) So we've given them areas which they have developed, or starting to develop, but they are not doing anything about the offset area, which is, you know, disappointing”* (entretien n°83).

Les municipalités n'ont pas engagé de processus pour protéger les zones qu'ils avaient identifiées avec Ezemvelo. Ce fonctionnaire blâme le manque de volonté politique, expliquant que les acteurs politiques favoriseraient le développement de routes, de différents services pour obtenir les votes des habitants au détriment de la préservation de la biodiversité (entretien n°83). Les employés de l'unité en charge de commenter les études d'impact ne se contentent pas eux de regretter cet absence d'engagement, puisqu'ils ont mis en place une stratégie pour faire plier la municipalité :

*“The municipal manager there said as far as he is concerned if it has a conservation zonation (...) then it's as good as conserved. And I'm like, but hang on, there's no fence around it, and we get applications all the time for roads, or pipelines, or more power lines to come through those areas, without actually consideration of the fact that's zoned... (...) I said but it can't be the same because it doesn't have any national protection, there is no protection status (...) So myself and my boss are fighting very hard, and we've gotten to the point now where we're saying you know what, Richards Bay, we're going to just delay all of your processes and projects until we get this sorted out. And that's where they've now said, hang on, let's sit down and talk (rires)”* (entretien n°87).

Si des relations sont bien en place avec les structures administratives locales, Ezemvelo n'hésite ainsi pas à brandir la menace de rétention des projets tant que les engagements municipaux ne seront pas tenus. Une stratégie qui semble s'avérer payante.

Quant au public, contrairement à Cape Nature, Ezemvelo le considère comme son meilleur atout. Pour améliorer l'état des côtes, le fonctionnaire en charge de la gestion de zones naturelles dans le secteur de Richards Bay considère que le public sera l'élément déterminant :

*"It has to be public pressure. The public in this area, and I appreciate the fact that they get their income from whatever source, industry or whatever, but if the public doesn't stand up, and voice their concerns with the amount of expansion that's going on, or could go on within the next 20 years, we will lose all of our biodiversity in this area (...) The public have to at some stage stand up and say enough is enough"* (entretien n°83).

Il salue l'initiative de création d'un comité municipal de gestion des côtes, dont le principe est pour lui très bon, même s'il sait que les finances manquent parfois. Il regrette qu'il n'y ait pas un groupe environnemental rassemblant les différents individus qui se mobilisent à Richards Bay pour mieux faire avancer leur cause. Pour lui, l'éducation est la clé du succès de la cause environnementale (entretien n°83).

Un employé de l'unité en charge de commenter les études d'impact reconnaît s'appuyer sur le public pour pallier leur manque de ressources. Il explique en particulier leurs relations avec une organisation luttant contre la pollution de l'air à Richards Bay :

*"And they're very critical of environmental processes that happen. We don't have a mandate to deal with air pollution. So we actually work quite nicely with them because they are on the ground (...) They're constantly getting input from people, citizen science kind of approach, and then they'll alert us to something that's happening, or we'll alert them if we hear something. And then they often go to public meetings on our behalf. And they brief us to say this happened at the meeting"* (entretien n°87).

La collaboration d'Ezemvelo avec le public semble meilleure qu'avec d'autres structures administratives. Nous verrons quel impact cela peut avoir dans leur façon de commenter les études d'impact et d'utiliser à cet effet les plans environnementaux locaux.

Cape Nature n'étant à l'inverse un organisme que peu connu du public, c'est plus sur la science que s'appuient les employés chargés de commenter les études d'impact. L'un d'eux explique être au courant de l'EMF, mais ne s'en servir que peu parce qu'il ne serait pas pris en compte par ses collègues du ministère provincial :

*"I've referenced it before, but they don't really pay attention to it. It doesn't give rights or take away rights. (...) They'd rather ignore the EMF and concentrate on the SDF"* (entretien n°48).

Nous avons pu accéder à des dossiers d'études d'impact réalisés dans la zone d'Eden. L'une des rares demandes pour laquelle l'autorisation environnementale a été refusée l'a été suite à un commentaire de Cape Nature. Le dossier comprend l'ensemble des commentaires effectués, puis les raisons du refus. Seules douze personnes sont indiquées comme ayant participé au processus participatif de

cette étude d'impact. Dans la décision de refuser l'autorisation environnementale au projet concerné, des passages entiers du commentaire fait par rapport à ce projet par Cape Nature ont été repris. Une des objections majeures faite par l'organisme à ce projet, reprise dans le refus du ministère provincial, était que le développement proposé se situait en dehors du nœud de développement urbain prévu par le SDF de la ville concernée, et qu'ainsi le projet serait isolé et pas soutenable.

Cet exemple confirme la stratégie de Cape Nature de s'appuyer sur des plans locaux légalement contraignants. Leurs bonnes relations avec les fonctionnaires du ministère provincial semblent leur permettre de mener à bien cette stratégie, dans laquelle la participation du public ne paraît jouer aucun rôle.

La stratégie d'Ezemvelo est opposée. Une des personnes en charge de commenter les études d'impact pour cet organisme explique qu'elle a déjà fait référence à l'EMF de Richards Bay dans ses commentaires. Elle donne un exemple précis :

*“There was a central industrial area that the municipality wants to develop, I said to them the EMF identifies that as a risk area for flooding, now you're adding hardened surfaces to a risk area already, which is going to increase the risk downstream for the rest of your city center. What are you going to do to mitigate that risk? I have referred to the fact that the EMF has picked up certain things (...)”* (entretien n°87).

Ce qui est important pour ce fonctionnaire, ce n'est pas nécessairement de se référer à un plan qui a été officiellement adopté, mais de se référer à la meilleure information disponible, dont cet EMF fait partie (entretien n°87). Il indique avoir collaboré à l'élaboration de l'EMF de Richards Bay. Il a été content des apports d'une partie du public:

*“I think the consultant certainly was disappointed with the level of public participation for public open days. When they went to try and actively engage with the communities, in the low cost housing areas, I think they were surprised with the level of interaction they had there. When you look at the status quo, and then the desired state, they were finding that those people had a much higher value on biodiversity in terms of what the desired state should be, because people rely on those natural resources, so there was a lot more value put on the nature resources by the local people in the low cost areas, but the response from the general populace in the actual suburbs, if I can call it that, was really disappointing. And from business in general, I don't think they had very much useful response”* (entretien n°87).

Bien qu'il reconnaisse que le public en général se soit peu mobilisé, il est satisfait du fait que cet EMF permette de montrer que les populations les plus pauvres de la zone ont besoin de la biodiversité et lui accorde une grande valeur. Il reconnaît également l'importance de l'EMF dans un autre cas :

*“And I guess to a certain extent it has assisted with the harbor expansion, that I need to still comment on, it's on the top of my pile (rires). It has assisted there because the applicant there, X, have taken a very strong position on ok let's hang on, let's take a step back, let's take a look and see what the environmental constraints are, and let's develop, not a framework as such, but identify which areas we should be looking after (...) And they are already engaging with us in terms of negotiating around that,*



*to say we're in the process of identifying all these areas, and then you must come and sit with us, and tell us that area there is important. So they're essentially doing a conservation planning exercise, for their port expansion area, and the surrounding areas, to see where they need to expropriate additional areas to compensate for losses that they are anticipating"* (entretien n°87).

L'EMF de Richards Bay est donc un document utile à Ezemvelo, puisqu'il lui a non seulement permis d'appuyer ses commentaires par un document élaboré avec le public, mais aussi parce qu'il lui a permis d'engager un dialogue avec les développeurs.

Cependant, la stratégie d'Ezemvelo pour faire reconnaître l'importance de la conservation de la biodiversité dans la province du Kwazulu-Natal ne se limite pas à ces commentaires officiels. Officieusement, les employés expliquent ne pas croire en l'utilité des études d'impact environnemental, ni à la participation du public qui s'y rattache. Un employé d'Ezemvelo indique que pour lui, les fonctionnaires du ministère de la province ne font que vérifier que les informations demandées sont bien présentes dans l'étude d'impact afin d'accorder l'autorisation environnementale :

*"So they receive the application, check over tick boxes to make sure have they done the public participation, yes, they've done everything that is required, so we can authorize it, instead of looking at the key issues and say is this going to be sustainable environmentally, (...) should we be authorizing this? (...)"* (entretien n°87).

Quant à l'un de ses collègues, il est convaincu que les processus participatifs menés dans le cadre des études d'impact sont neutralisés par les consultants, à la solde des développeurs:

*"Often I think it is because it's not in the developers' best interest to have a public participation process that will equip people to know their rights and to participate. So they tick the boxes. That's my personal perception, so don't quote it as a Ezemvelo thing"* (entretien n°88).

Ainsi, dans le but d'éviter le développement d'un projet auxquels ils étaient opposés, ils sont parvenus à entrer en contact avec le public pour les mobiliser à leur cause. Ils expliquent ne pas avoir le droit officiellement de s'immiscer dans le dispositif participatif mis en œuvre dans le cadre de l'étude d'impact. Alors, ils ont trouvé un autre moyen pour entrer en contact :

*"Right in the beginning, we had a request from the community, obviously their public participation people had been on the ground, so they knew about the mine, they had heard about it, and they immediately turned to us to say Ezemvelo, we had a request coming not from any of the political indunas, or chiefs or whatever, but from people on the ground to say Ezemvelo, what do you think about the mine? So that was our entry into the community. And I spoke to our community conservation offices, and I said to [our colleague] (...) what do you need to be able to talk to the people about what we're feeling, and what our concerns are? So she thought about it and then she said to me she thinks she would like a play. (...) They presented that at our community meeting, 2<sup>nd</sup> of November last year, and there were about 800 people around at that meeting, for that play (...) We got buses, all the communities, everyone who wanted to come into that meeting, but that was amazingly powerful, that documentary theatre. And then there was a request from the community to see it again, and we did a whole school tour"* (entretien n°88).



Jusqu'à présent, la stratégie d'approcher le public pour mieux s'opposer au projet semble avoir été payante, puisque la demande en question a été mise en suspens, suite au nombre de commentaires reçus durant le processus participatif<sup>120</sup>.

Les employés d'Ezemvelo estiment que si le processus participatif mis officiellement à l'œuvre à l'heure actuelle dans le cadre des études d'impact n'est pas à la hauteur, c'est pour de multiples raisons, incluant le manque de capacités, l'incompétence des fonctionnaires, et la pression des développeurs. Ils espèrent que dans le futur, des dispositifs participatifs plus drôles et engageants pourront être mis en œuvre (entretien n°88).

Ezemvelo est ainsi l'une des rares structures administratives étudiées à chercher à s'appuyer sur le public pour défendre ses intérêts de conservation de la biodiversité. Cependant, face aux divers problèmes empêchant la mise en œuvre de ce qu'ils considèrent comme des processus réellement participatifs, ils privilégient des stratégies de contournement. L'instrument participatif tel qu'organisé à l'heure actuelle dans le cadre des études d'impact et de l'élaboration des plans environnementaux locaux ne leur semble pas être un moyen d'entrer en contact avec le public. Ils entrent donc en contact avec le public par des moyens plus officieux. Cape Nature, qui ne dispose pas de la même notoriété auprès du public, continue à essayer de faire la différence en s'appuyant sur des plans reconnus et utilisés par les autorités locales, qui ne sont pas nécessairement des plans environnementaux.

## Conclusion

La compétition politique entre provinces ne pousse pas la province du Western Cape, seule à être aux mains d'un parti d'opposition, à se distinguer en matière de politique environnementale ou de participation du public. La structure administrative du ministère en charge des questions environnementales en est néanmoins affectée, puisqu'il s'agit du seul ministère provincial à être joint à la planification pour le développement. Le personnel est également moins lié à l'administration centrale que dans la province du Kwazulu-Natal. En conséquence, les deux provinces n'ont pas la même vision de l'utilité des plans et programmes environnementaux locaux. Le Western Cape insiste sur la nécessité de développement, le Kwazulu-Natal sur la protection de l'environnement. Tous deux les considèrent cependant comme des outils de résolution des conflits locaux, au contraire du ministère national qui les envisage a priori comme des moyens d'améliorer la collaboration entre les trois niveaux de gouvernement.

Les structures administratives des deux provinces disposent de plus de ressources que la majorité des provinces sud-africaines. Les deux organismes de conservation ont néanmoins des difficultés à

---

<sup>120</sup> D'après le site des environnementalistes opposés à ce projet, qui ont diffusé le message des développeurs : <http://saveourwilderness.org/2015/11/19/registered-interested-and-affected-party-notification-status-of-environmental-authorisation-process/> [04/01/2017].

effectuer leurs tâches. Quelques différences sont sensibles entre les administrations du Kwazulu-Natal et du Western Cape, l'unité de gestion des côtes de la première disposant par exemple d'un personnel deux fois moins nombreux que la seconde. Le profil des employés en charge de la supervision des plans et programmes locaux ainsi que de l'approbation des projets soumis à étude d'impact environnemental a par ailleurs été moins renouvelé depuis l'apartheid dans la province du Western Cape. Du ce fait et parce que le parti en charge souhaite marquer sa différence, ses fonctionnaires ont la réputation de prendre des décisions de manière plus autoritaire que ceux du Kwazulu-Natal, qui insistent quant à eux sur l'aspect collaboratif.

En dépit de ces différences, les fonctionnaires des deux provinces n'insistent pas sur la nécessité d'une élaboration participative des plans et programmes environnementaux locaux étudiés. Les fonctionnaires du Kwazulu-Natal souhaitent que ces plans soient élaborés, mais reconnaissent pourtant qu'ils leur sont peu utiles face aux pressions politiques qui les poussent à étudier, et approuver, rapidement les projets soumis à études d'impact environnemental. Les employés du Western Cape confirment, tout en ayant une vision plus sceptique : les acteurs politiques locaux ne respecteraient de toute façon pas les décisions établies par ces plans. Les employés de l'organisme de conservation du Western Cape, afin d'insister sur la nécessité de préserver l'environnement, s'appuient ainsi plus sur des études scientifiques que l'avis du public. Dans le Kwazulu-Natal à l'inverse, dans le cadre de certains projets, les membres de l'organisme de conservation de la province s'appuient sur le public, mais de manière officieuse. Ils ne croient pas en l'efficacité des dispositifs participatifs officiels.

Seul un fonctionnaire du Ministère national de l'Environnement s'est appuyé sur un public non représentatif des habitants de la région concernée pour défendre sa vision, en mettant en œuvre un dispositif que nous avons qualifié de manipulateur. L'unité nationale de gestion des côtes insiste quant à elle sur la nécessité de faire participer le public, afin d'appuyer l'importance de la gestion des côtes, mais intervient peu dans l'élaboration des programmes locaux.

La participation du public n'est pas promue par les administrations provinciales en charge des questions environnementales, qui sont sceptiques quant à sa capacité à aller à l'encontre de la pression politique pour le développement. Seule la branche de gestion des côtes, au niveau national et provincial, appuie sur la nécessité d'une participation du public, mais laisse le soin aux municipalités de la mettre en œuvre. Les acteurs politiques municipaux et structures administratives locales, parce que plus proches des habitants, semblent ainsi susceptibles d'influer directement sur l'organisation des dispositifs participatifs environnementaux locaux.

# Chapitre V

## L'implication variable des acteurs politico-administratifs locaux dans la participation environnementale

---

Les municipalités sont les premières concernées par les plans et programmes environnementaux locaux. Dans le cas des programmes de gestion des côtes (CMPs), elles doivent depuis la loi sur la gestion des côtes (ICMA) les lancer, élaborer et les faire adopter par le conseil municipal. Si les plans de gestion de l'environnement (EMFs) sont adoptés en priorité par les ministères provinciaux et nationaux, il est bienvenu qu'ils soient également adoptés par le conseil municipal. Les municipalités concernées sont de plus appelées à collaborer avec les ministères provinciaux ou nationaux pour réaliser ces plans et dont l'élaboration leur est souvent déléguée. Certaines municipalités districts se sont par ailleurs montrées proactives à l'égard de ces plans et programmes. Un premier programme de gestion des côtes a été réalisé pour la municipalité d'uThungulu en 2004, bien avant que les CMPs ne deviennent des obligations légales. La municipalité d'Eden a quant à elle choisi d'élaborer son CMP peu après l'ICMA, mais avant que l'unité nationale de gestion des côtes ne trouve un financement pour tous les programmes des municipalités côtières. Elle a donc élaboré et financé elle-même son premier programme de gestion des côtes.

Dans ce chapitre, nous étudierons les causes de ce caractère proactif en matière d'environnement ainsi que la façon dont les acteurs municipaux s'impliquent dans la construction de la participation environnementale locale. Si la compétition politique ainsi que la restructuration des administrations au niveau provincial n'ont pas favorisé la promotion de la participation environnementale locale, elles sont susceptibles de le faire au niveau local parce qu'elles ne se déroulent pas de la même manière.

La compétition politique au niveau provincial ne favorise pas de promotion de la participation environnementale. Au niveau local, la situation est différente :

*« Pour de très mauvaises raisons, les élections locales passent souvent inaperçues alors qu'elles révèlent beaucoup au plan politique. Les élections municipales sud-africaines en mars dernier ne font pas exception à la règle » (Vircoulon, 2006b: 195).*

Si l'ANC a remporté largement ces élections, son recul au niveau local était en effet perceptible dès ces élections de 2006.

Les trois municipalités district étudiées ont connu l'alternance. Les municipalités d'uThungulu et d'uThukela ont connu depuis les élections de 2000 des maires issus de l'*Inkhata Freedom Party* (IFP), un parti particulièrement implanté dans cette province du Kwazulu-Natal, jusqu'en 2011, année durant

laquelle l'ANC a remporté ces deux districts. L'alternance au sein de la municipalité district d'Eden est plus marquée encore :

*“In the district council (ndlr: d'Eden), once again the numbers were 50/50, and there was a kingmaker of a smaller party (...) He ruled with the ANC, or he ruled with the DA, as times changed (...) And this is going to be a much greater trend in the coming election”* (entretien n°62).

Qui plus est, au sein de ces trois municipalités districts cohabitent des municipalités locales dirigées par différents partis, l'ANC et l'IFP pour les districts du Kwazulu-Natal étudiés, le DA et l'ANC pour Eden dans le Western Cape.

La compétition paraît ainsi plus intense qu'au niveau provincial puisque toutes les municipalités districts étudiées ont connu l'alternance et doivent composer avec différentes tendances politiques. Nous verrons alors si la compétition au niveau municipal favorise la promotion de la participation environnementale.

Les structures administratives des provinces du Western Cape ainsi que du Kwazulu-Natal ont dû se recomposer après l'apartheid, mais n'ont pas cherché à se distinguer les questions de participation environnementale locale. Les municipalités ont quant à elles été redécoupées selon le modèle “wall-to-wall”, c'est-à-dire qu'elles recouvrent désormais l'intégralité du territoire, avec un seul centre administratif par unité. Ce type de découpage est inspiré du modèle napoléonien a été adopté par de nombreux Etats postcoloniaux (Giraut, Maharaj et Moriconi-Ebrard, 2002: 3). Si le choix de la démarcation des villes avait été initialement pensé comme devant permettre à chacune d'intégrer une unité anciennement fonctionnelle, cela n'a pas été la norme, particulièrement dans la province du Kwazulu-Natal. Les autorités traditionnelles souhaitaient conserver leur autonomie, et les chefs qui avaient fait allégeance à l'IFP ont souvent refusé que leurs territoires soient amalgamés avec d'anciennes municipalités sous contrôle de l'ANC (Giraut et al., 2002: 8). Au niveau des municipalités districts, l'objectif était de permettre la redistribution des richesses entre municipalités locales, pour que la réconciliation passe par la solidarité territoriale. Du fait des différences de développement déjà existantes, en particulier selon les provinces (par exemple les métropoles du Cap étaient bien plus riches que les villes rurales du Limpopo), ce sont pourtant les territoires qui étaient déjà favorisés qui s'en sont retrouvées renforcés (Guyot, 2006a: 167). Parce que « *les découpages territoriaux ont été arbitrés par des motivations politiques plutôt que strictement socio-économiques* » (Folio et Guyot, 2004: 322), les différentes entités de la démocratie n'ont pas hérité des mêmes capacités administratives, et n'ont pas non plus les mêmes défis à relever sur leurs territoires. La ville de Richards Bay, chef-lieu du district d'uThungulu, fait ainsi partie des « grandes gagnantes » parce qu'elle est un lieu d'investissement économique et que le pouvoir exécutif y est localisé. A l'inverse, la ville de Ladysmith, chef-lieu du district d'uThukela, fait partie des « perdantes promues » parce que le pouvoir exécutif y a été localisé, mais que la situation économique s'est dégradée (Folio et Guyot, 2004: 322).

Les différences entre les structures municipales étant très marquées, nous nous demanderons si celles disposant de meilleures ressources sont mieux à même d'agir sur la participation environnementale.

En premier lieu, nous étudierons l'impact de la compétition politique locale sur la promotion de la participation environnementale par les acteurs politiques locaux. Dans un second temps, nous chercherons à comprendre ce qui détermine l'attention portée aux questions environnementales par les structures administratives locales ainsi que la façon dont ses acteurs s'impliquent dans l'organisation de la participation environnementale.

## **I Le manque d'intérêt des acteurs politiques locaux pour l'environnement et la participation du public**

Si la compétition politique locale est plus intense qu'au niveau national et provincial, a-t-elle permis la promotion de la participation environnementale par des acteurs politiques municipaux cherchant à se différencier de leurs concurrents ? Afin de répondre à cette question, nous examinerons la place des thématiques de l'environnement et la participation dans les campagnes politiques municipales, avant d'étudier en pratique l'implication effective des acteurs politiques locaux dans les dispositifs participatifs environnementaux.

### **A. La place marginale de l'environnement et la participation dans les campagnes politiques locales**

L'étude des trois partis se disputant principalement le pouvoir au sein des trois districts étudiés, l'ANC, le DA, ainsi que l'IFP, va nous permettre de mieux saisir en quoi ces partis cherchent à se différencier.

#### **1. Des programmes de campagne peu centrés sur la participation environnementale**

L'Encadré n°7 regroupe des extraits des programmes de campagne de ces trois partis.

## Encadré n°7: Extraits de programmes de campagne pour les élections municipales de 2016

### ANC 2016 LOCAL GOVERNMENT ELECTIONS MANIFESTO

<http://www.anc.org.za/sites/default/files/docs/lge-manifestou.pdf> [06/09/2016].

Together with communities, the ANC will:

- Build on achievements made in delivering basic services to the people.
- Improve access to municipal services and reduce outsourcing in municipalities.
- Further improve public participation and accountability of councillors.
- Enhance the capacity of the local state to deliver on its mandate.
- Develop and strengthen local economies, create jobs and promote job placements, especially for the youth.
- Intensify the fight against fraud and corruption in local government and social fabric crimes in communities.
- Promote education as the apex priority in local communities.
- Improve health in urban and rural communities.
- Help municipalities adapt to the changing climatic conditions.
- Build spatially integrated communities.

### IFP MANIFESTO 2016

<http://www.ifp.org.za/wp-content/uploads/2016/06/IFP-Manifesto-2016-English.pdf> [06/09/2016].

*A voice of reason is needed to secure our democracy.*

**That voice is the IFP. Trust Us...**

**TRUST US** to drive good governance in every municipality.

**TRUST US** to make job creation the number one priority of all IFP municipalities.

**TRUST US** to make job creation the number one priority of all IFP municipalities.

**TRUST US** to speed up the provision of decent housing, without red tape, illegal tenders or false promises. Everyone needs a home, not just a few!

**TRUST US** to respect the rule of law and create security in your community so that everyone can be, and feel, safe. Our women and children should feel safe in our streets.

**TRUST US** to select candidates who will work for you. All IFP candidates will sign a contract of good governance, which the party will ensure is adhered to.

**TRUST US** to deliver services to all in the spirit of Ubuntu, not just to the few at the expense of the many.

**TRUST US** to declare the drought an emergency and to provide the necessary relief, prioritising clean drinking water for all.

**TRUST US** to help you get food on the table, and healthcare for your family.

**TRUST US** to speed up the construction of roads and bridges, to provide safe transport and to change the current policing policy with high-visibility policing instead of entrapment.

**TRUST US** to partner with schools to create a better learning environment for our children.

### The DA's 2016 Local Government

#### Elections manifesto

<https://www.da.org.za/wp-content/uploads/2016/04/DA-2016-LGE-Manifesto.pdf>

[06/09/2016].

The core of the DA offer is a focus on the following:

1. Creating more opportunities and jobs
2. Making local government responsive
3. Providing better service delivery
4. Stopping corruption
5. Providing meaningful redress
6. Making communities safer

Dans ces extraits de programmes, la participation du public apparaît de diverses manières. L'IFP parle de "good governance". Ce terme est précisé en amont de ce court programme :

*"The IFP has been your trusted partner in good governance for the last 41 years. We have proven what can be done when honest, accountable, transparent and trustworthy leaders serve South Africa. We don't believe in buying votes with empty promises".*

Une bonne gouvernance serait ainsi synonyme de leaders honnêtes, responsables, transparents et dignes de confiance selon l'IFP. Cette bonne gouvernance est donc centrée sur les qualités intrinsèques des candidats IFP, mais pas sur leur capacité d'écoute, ou encore sur le partage du pouvoir avec les communautés. Assurer la participation du public n'apparaît pas dans les priorités du programme de l'IFP. Quant à celui du DA, figure en seconde position "Making local government responsive". Selon le résumé du programme du DA, il s'agit pour atteindre cet objectif de mieux former les fonctionnaires municipaux, et d'augmenter l'accès à des programmes de traitement des addictions aux drogues et à l'alcool. Si ce résumé ne met pas en avant la participation du public, elle est pourtant présente dans le détail du programme. Il faut attendre la page 26 pour comprendre :

*"The DA runs citizen-centred governments which adapt according to the needs of our residents and deliver to all".*

Le DA assure entre autres dans cette optique un système de comités de quartier fonctionnel et des IDPs élaborés avec la consultation du public. Le reste des mesures vise plus à la transparence, comme par exemple :

*"Ensuring that, as far as possible, all Council and committee meetings are open to the public. This allows for transparency, stops corruption, and allows residents to engage with their elected representatives".*

Si une forme de participation du public est ainsi présente dans le programme du DA, elle n'est pas la mesure la mieux mise en avant, et ne reste garantie que sous la forme consultative.

C'est donc uniquement dans le programme de l'ANC que la participation du public figure de manière explicite, sous la forme suivante :

*"Further improve public participation and accountability of councillors".*

Le détail du programme indique :

*"Strengthening public participation to ensure that all communities participate in municipal programmes and activities" (p.19).*

L'ANC est ainsi le parti qui met le plus en avant la thématique de la participation du public.

Quant à l'environnement, l'ANC est le seul parti à le faire figurer dans la liste des priorités via la formule suivante "Help municipalities adapt to the changing climatic conditions". D'après le détail du programme, cela implique entre autres d'encourager les municipalités à travailler avec les ministères nationaux, d'introduire de nouvelles sources énergétiques et technologies non émettrices de gaz à effet de serre, ou encore de :

*"Strengthening municipal plans that are aimed at reducing the negative impact of changing environmental conditions and taking advantage of new opportunities that may be presented".*



Ainsi la prise en compte de l'environnement se réduit principalement dans le programme de l'ANC à la mitigation des impacts du changement climatique, et s'aligne sur le programme national en ce que la recherche d'opportunités économiques fournit par l'environnement est encouragée.

L'ANC demeure alors le parti qui met le plus en avant, bien que sous une forme limitée, l'environnement et la participation du public. Les partis concurrents ne cherchent pas à se distinguer en promettant une meilleure prise en compte de ces thématiques.

## **2. Des maires assumant la volonté de développement économique de leurs districts**

Ces extraits de programmes restent néanmoins des consignes de partis. Parce que la compétition est intense dans les districts étudiés, les acteurs pourraient choisir de mettre en avant des idées qui leur sont propres.

Les maires en poste au moment de notre étude ont été élus en 2011, année charnière pour nos recherches puisque plusieurs des plans étudiés ont été élaborés peu après cette année. C'est le cas du programme de gestion des côtes d'Eden, et de la première révision de celui d'uThungulu, deux municipalités que nous avons considérées comme proactives puisqu'elles ont choisi d'élaborer ces plans avant qu'elles n'en aient l'obligation légale.

Le maire d'uThukela explique pourquoi il pense avoir été élu maire du district en revenant sur son expérience de maire d'une municipalité locale, puis revient sur ses principaux résultats en tant que maire du district :

*"I did quite well as a local mayor. We were able to do projects, we left our own legacy. Our district when we took over was in financial crisis. There was no management, there was a lot of issues. Even the political party, they said they wanted somebody strong to turn around the municipality. And I'm glad we've done that"* (entretien n°41).

Le parti voulait donc « quelqu'un de fort » à la tête du district, qui puisse remettre de l'ordre dans sa gestion. Ses priorités durant son mandat ont été éloignées des questions environnementales :

*"Start with our core function, ensuring that each and every citizen in uThukela has got clean potable water, decent sanitation. This is for me a priority. It won't help you to have water if you don't have money. Employment should be our priority. There so many people who are unemployed. Since Friday, we are having service delivery protest, and it's just people who are unemployed. They redirect their energy into the protest. Also ensuring that in this district the minimal qualification for everyone is at least a diploma. Otherwise it's very difficult for people to start their own activities"* (entretien n°41).

Assurer les missions de service public, et promouvoir l'éducation pour lutter contre le chômage ont ainsi été les priorités de son mandat.

Le maire d'Eden, appartenant au DA, revient sur les origines de ce qu'il a choisi d'accomplir :

*"You can understand so for the first 3 years, it was local rural development, because of my past. We focused on early childhood development (...). Then on your farm area you get your sanitary problems, toilets, the living conditions of people, small farmers. We assisted, did some training for farm workers. That was also a huge focus"* (entretien n°58).

Ce maire nous avait indiqué en début d'entretien avoir grandi dans un milieu « très rural », et étudié dans une école primaire qui disposait seulement de trois classes. Il a ensuite eu la chance de pouvoir poursuivre ses études au Cap. Il explique donc le choix de ses priorités non par une concertation avec les habitants, mais assume au contraire le fait que ce choix soit personnel, résultant de son parcours.

Quant au maire d'uThungulu, il énonce quelles ont été ses priorités :

*“Since I’ve been elected here, my priority has been one provision of water, to the communities, because we are a water service authority. (...) My priority was provision of water, but at the same time I said agriculture, to me is very critical. (...) So that we develop our rural areas, develop them from subsistence farmers to actual commercial farmers, which is exactly what the fresh produce market is now doing. Which I’ve always said to myself when I’ll leave here, I’ll leave that legacy, of the fresh produce market. It will be there for years, and it will be assisting our communities going forward. And we also started a project which we call a biogas project, where we are producing biogas from the cow dung. (...) So it’s one of the projects that I always say yes, we’ve done this, that we pride ourselves of”* (entretien n°78).

La première priorité a ainsi été déterminée par une obligation légale. Quant à la priorité de développement rural, ce maire se félicite de l'aboutissement de deux projets en particulier : l'établissement d'un marché de produits frais et le « projet biogas ». Ce projet a pour objectif la production d'électricité via la bouse de vaches. Un projet donc en lien avec l'environnement, mais qui a d'abord été entrepris à cause des difficultés de raccordements des petits agriculteurs au réseau électrique.

Les raisons pour lesquelles ces trois maires de district estiment avoir été élus ainsi que les priorités qu'ils ont eues pendant leur mandat sont ainsi éloignées des préoccupations environnementales. Ils n'ont pas non plus mis en avant un mode de prise de décision participatif. Au contraire, ils revendiquent la paternité des décisions qu'ils ont prises en les mettant en lien avec leurs parcours personnels.

Ces élus confirment que la participation environnementale n'a pas fait partie de leurs priorités, bien que la préservation de l'environnement soit dans leurs districts un enjeu crucial.

Le maire d'uThungulu se dédouane des problèmes environnementaux de son district en évoquant le réchauffement climatique global (entretien n°78). Celui d'uThukela évoque le problème majeur que constitue l'érosion des sols dans son district, mais estime que c'est le ministère provincial qui devrait prendre en charge ce problème :

*“The soil erosion around our area is so big! (...)Some communities would try and rehabilitate those areas. But I haven’t received reports for years or seen anybody working on those areas. (...) It was an initiative from the Department of Agriculture, there were funding some particular communities, in areas with a lot of soil erosion”* (entretien n°41).

La stratégie du maire du district d'Eden est différente, puisqu'il blâme d'abord ses administrés. Il estime par exemple que les communautés, d'Eden et de par l'Afrique du Sud, sont “*filthy*” parce qu'elles jettent les déchets n'importe où, ou encore qu'elles ne comprennent par la gravité du

problème de manque d'eau dans le district et la gaspille (entretien n°58). Cependant, il admet sa responsabilité dans ce problème puisqu'il estime que l'éducation environnementale devrait être prônée et mise en œuvre par les municipalités :

*"I think there's a huge lack of understanding and I don't think we do enough from government side, especially from a municipal side, to make sure that people [understand]"* (entretien n°58).

Quels que soient les problèmes que ces maires ont choisi d'évoquer, tous reconnaissent ainsi qu'ils pourraient, ou même devraient faire plus dans le domaine de l'environnement. Le maire de la municipalité district d'uThukela résume cette idée de cette manière :

*"Environment is a priority even though we are not prioritizing it. We don't even fund it properly, don't have people who are passionate"* (entretien n°41).

Quant à la participation du public, le maire d'uThukela reproche aux populations leur manque d'intérêt :

*"(...) And people would not be happy with plans, which sometimes would be made to improve their livelihoods. But, you know, it's only when you are talking about the bread and butter issues. For many people, environmental issues is something that is far fetched. Up until we start education. Even at a school level. Otherwise, in meetings, you would just find people who heard that there was going to be a meeting, and it won't be conducted meaningfully"* (entretien n°41).

Le maire d'Eden reconnaît lui aussi que la manière d'inviter les habitants à participer pourrait être améliorée dans son district. Il blâme également le manque d'éducation, mais aussi des facteurs plus spécifiques :

*"We have a problem at the district level, because we are not on the ground, we in a huge way need to use the local municipality to do our public participation processes. If they do not have strong enough structure in place (...) it's very difficult. So we at district level make a huge effort to assist local municipalities, those who want to be assisted, but sometimes it's very negative because sometimes there is still that 'I am the king of my area' "* (entretien n°58).

Les municipalités locales n'auraient pas les moyens d'organiser des dispositifs participatifs et rejetteraient l'aide du district. Ni l'environnement, ni la participation du public n'ont ainsi été des priorités des maires des districts.

Ils assument tous les trois la volonté d'un développement économique de leurs villes: Le maire d'uThungulu, souligne la priorité donnée au développement des zones industrielles de la ville :

*"But it's an important issues that we grow the IDZ (ndlr : Industrial Development Zone), we grow the port (...) Because the growth of the port will mean that the growth of the city, of the economy in this area. But at the same time, if there are environmental issues, they need to be taken care off. We can't ignore them"* (entretien n°78).

Dans cette optique, le développement économique a donc la priorité, et vient ensuite le traitement des questions environnementales. Le maire d'uThukela rend ce raisonnement encore plus explicite :

*"I don't think you'll find a municipality that would say that development would be a bad thing. Because the fact that it is development, it means that it would have some good fruits for the municipality. But of*

*course, the EIA would help in ensuring that you would not have a development that would kill people. So that is why it's still important that you have the EIA being done"* (entretien n°41).

Ce maire n'hésite par ailleurs pas à nous confier la stratégie mise en place afin de contourner les études d'impact environnemental:

*"A few years we took a decision, because there's a lot of developments which have been stopped because of the EIAs. So, from the provincial level, a decision was taken that when the municipality feels that it's a development that will create a lot of jobs, they will need to push it, to ensure that it is done as soon as possible. So we do have a lot of developments. In Colenso, we are looking for a company there, to develop about 22 billion. In the same area, there is a coal mining activity that will also be taking place"* (entretien n°41).

L'accord aurait été écrit, nous n'avons cependant pu le confirmer. Cette volonté de passer outre l'étude d'impact montre l'adoption d'une stratégie de neutralisation de certains dispositifs participatifs environnementaux. Lorsque les maires estiment que la situation l'exige, ils pourraient empêcher la réalisation de l'étude, et ainsi priver la population de s'exprimer sur le bien-fondé du projet, en l'empêchant par exemple de demander des contreparties environnementales, ou encore d'examiner la possibilité d'implanter le projet sur un autre site, au nom de la nécessité de développement.

Le maire d'Eden, qui n'appartient pas à l'ANC mais au DA contrairement aux deux autres maires des villes étudiées, confirme cette nécessité d'accorder la priorité au développement économique et l'explique:

*"The primary focus of any municipality first of all is to create a climate for economic development, to have businesses coming into your area, and create jobs. Creating jobs means that you better the lives of people, and we can have a higher standard of living in our area, first of all"*.

Cependant, il voit l'environnement comme un moyen d'atteindre cet objectif et non comme un frein:

*"Now, people will not come to our area if it is not clean, if there is not sustainable energy, if there is not enough land, and good land, if there is not a good infrastructure etc"* (entretien n°58).

Le tourisme est en effet un secteur économique majeur du district d'Eden.

Les maires des trois municipalités districts étudiées n'ont donc pas mis en avant durant leur mandat les questions d'environnement et de participation, et ne comptent pas se faire réélire sur ces thématiques. C'est le développement économique qui doit selon eux avoir la priorité.

### **3. Des élus locaux confirmant leur priorité pour le développement**

Si les maires des districts ne donnent pas la priorité à la participation environnementale, des élus locaux d'un même parti ou d'un parti adverse auraient pu les pousser à l'adoption des plans et programmes environnementaux.

Un conseiller d'uThungulu nous donne sa vision à long-terme pour son district :

*“Long term vision, what I would love to see is unemployment rate in this city goes down. Get a proper environment for investor to invest, into the city, and create some jobs. The expansion of the port is on a 20/25 years city max development, and that should bring investors in, jobs opportunities. And I’d like our airport to become international”* (entretien n°81).

Cette vision d’une ville tournée vers le développement économique est tellement proche de celle du maire que l’on pourrait croire que ce conseiller appartient au même parti, l’ANC. Il appartient en fait au DA.

Le conseiller, également DA, comme le maire, de la ville d’Eden confie quant à lui :

*“We’ve got a backlog of housing of 22 000, families. It will never get better. If you really ask me, and I said to the guys yes, growing the economy is important, but you know what’s more important, we must actually try and get these people on the lowest level, we must get them to a level where they can pay tax. So when you want to grow the economy, you must concentrate on those people as well, so that you uplift them, so that they can start paying tax. The more taxpayers you get, the better it’s going to be for the town”* (entretien n°64).

Cet intérêt pour le développement économique rejoint celui des trois maires de district. La volonté de porter l’attention sur les administrés les plus démunis souligne également que la préoccupation de l’éradication de la pauvreté n’est pas l’apanage de l’ANC.

Seul un ancien conseiller ANC a proposé une vision différente pour l’avenir de son district :

*“We’ve got to look at the environment, worldwide, including Eden”* (entretien n°62).

Il parle de sa crainte quant au réchauffement climatique, du fait qu’il conduise un scooter, de la nécessité de recycler les vieux équipements non utilisés, d’expliquer aux populations ce qu’est le recyclage. Il évoque également que sous l’apartheid, les autorités avaient tendance à autoriser des constructions sur des dunes de sable, et que la poursuite aujourd’hui encore de cette tendance pose problème dans toute la province du Western Cape.

Si son intérêt pour l’environnement ne semble pas feint, cet ancien conseiller, aujourd’hui journaliste, n’a pas l’intention de revenir en politique. La dernière phrase de cet extrait d’entretien exprime tout son scepticisme quant à la possibilité de préserver l’environnement dans sa province, au vu des promesses économiques. La nécessité du développement économique lui apparaît comme une fatalité impossible à combattre et incompatible avec l’intégration des préoccupations environnementales.

#### **4. Des origines des ressemblances entre les programmes de différents partis politiques**

Qu’ils soient au pouvoir ou dans l’opposition, de l’ANC ou du DA, les programmes des élus locaux interrogés nous sont apparus comme fortement similaires. Les politiques menées depuis la démocratie semblent non seulement identiques depuis l’avènement de la démocratie quels que soient les partis au pouvoir aux yeux d’observateurs sud-africains interrogés, mais également dans la continuité de la

politique de développement menée par le régime de l'apartheid, faisant peu de cas des questions environnementales.

Un ancien conseiller ANC du district d'Eden, aujourd'hui journaliste politique, revient sur l'histoire de son district :

*“Prime Minister or President of South Africa, Pieter Willem Botha<sup>121</sup>. This (ndlr: the Eden district) was his home base. And during the apartheid years, he spent a lot of money developing George. For instance we got an infrastructure which was actually much bigger than the actual town deserved. And this kept George artificially economically viable, because of the gaz exploration of Mossel Bay, the airport in George and a number of businesses were opened up in that area, which were economically viable in those days. And those businesses have all now withdrawn due to the reality of economics, and now you are sitting with politicians who have got to make decisions, to try and keep work in the area. And these are why some of these decisions, in my opinion, regarding environment, is bad. Because the planning is very little planning, were people come with major promises, injecting millions of rands, dollars or whatever, which actually doesn't materialize, but the political decision is taken”* (entretien n°62).

Il estime donc que les choix effectués sous l'apartheid dans ce district continuent à avoir un impact sur la politique actuelle. Les acteurs politiques continuent d'opter pour un développement qui ne semble pas pouvoir être soutenable. L'ANC, au pouvoir au début des années 2000, a appuyé le développement de terrains de golfs, très consommateurs d'eau notamment, avant de ne se rendre compte qu'ils n'étaient pas viables économiquement (entretien n°62). Si le développement économique dans le district s'est ralenti ces dernières années, ce n'est en effet pas dû à des décisions politiques différentes :

*“Luckily, the world depression, and the world slow down economy, has been good, on the environment! So a lot of projects has been cancelled (...) among them gulf courses. It's an absolute curse on our country!”* (entretien n°23).

Cet urbaniste, qui avait élaboré un plan de développement spatial pour Eden en 2008, estime que depuis c'est « grâce » à la crise économique mondiale, dans cette zone sud-africaine qui attire beaucoup de touristes internationaux que la propagation entre autres des terrains de golf a été ralentie.

Bien que les districts d'Eden et d'uThungulu aient aujourd'hui des atouts économiques bien différents, le tourisme pour le premier, l'industrie pour le second, leur histoire est comparable. Le développement du district d'uThungulu remonte également au régime de l'apartheid :

*“There's a story that goes that some apartheid Minister took an helicopter trip down the coast and saw the potential of this place for that harbor. It's very likely. And it was built in the 70s. And the first industry that they established was, on the flood line, was that aluminum plant (...) That was the start of the harbor and industry. Now, that practice today will not be supported by law. But now we've started*

---

<sup>121</sup> Pieter Willem Botha a été Président de l'Afrique du Sud entre 1984 et 1989, sous l'apartheid donc. Il a également été Premier Ministre, de 1978 à 1984.



*that. The whole start of this industrial town, you cannot stop it. How do you stop a drain like that? The best you can do is to influence as best as possible*” (entretien n°86).

Dans ce cas également, la création de la ville repose sur des choix ayant été faits au détriment de l’environnement, qui compliquent les choix aujourd’hui possibles.

Aujourd’hui, le fonctionnaire provincial en charge des autorisations environnementales pour ce district indique que cette politique de développement de la ville n’a pas freinée, au contraire :

“Enquêteur: *So do you think there has been a change in the kind of activities that people want to develop in uThungulu?*

Acteur interrogé: *In fact, the change will be to say South Africa is growing economically, so the change will be to see more industrial activities coming in, mining activities coming in. For instance we are dealing with serious mining applications around, in the coast there (...) So, yes, there is a change due to economics. Transnet, it’s our port expansion project, we want to expand the port (...) Yes, the industrial development zone, trying to attract investors, preparing that land, for investors to come in. So we’re still going to experience more applications, industrial, due to our government position to increase economic development in the country*” (entretien n°14).

Afin d’expliquer pourquoi des idées nouvelles ne parviennent pas à émerger sur la scène locale, nous étudierons d’abord la mainmise des partis nationaux sur les élections locales, puis la domination idéologique de l’ANC.

L’intervention de l’ANC durant les campagnes municipales n’est pas un fait nouveau :

« *Les affaires de corruption locale se multipliant, l’ANC a décidé, durant cette campagne électorale, de renouveler 60 % de ses conseillers municipaux après le suffrage. Couplée à des visites de terrain où le président Thabo Mbeki a pu constater l’impopularité des élus locaux, cette annonce n’a cependant pas suffi à convaincre la base populaire* » (Vircoulon, 2006b: 196).

Qu’il s’agisse ou non d’un prétexte, l’intervention de la structure nationale du parti sous couvert de lutte contre la corruption dans les affaires politiques locales n’est donc pas un fait récent. Il se poursuit à l’heure actuelle, et a eu un impact sur les élections locales de 2016. Les noms des candidats pour ces élections municipales ont en effet été révélés par des représentants du parti, sans que ces choix ne soient toujours expliqués. Dans le cas d’uThukela :

“*While Emnambithi/Ladysmith remains in the strong grip of current mayor X, district mayor Y has fallen out of favour at uThukela District Municipality and will be replaced with former ANC Regional Secretary Z (current uThukela PR candidate and uThukela Exco member). (...) Y is officially on her way out and no indication has been given by the ANC whether she will be moved to province or national parliament or if she has been sidelined altogether*”<sup>122</sup>.

Une situation similaire s’est présentée dans le district d’uThungulu :

---

<sup>122</sup> Dans un journal local, la Ladysmith Gazette, le 20 juin 2016 : Skinner, R. (2016) New mayoral candidate for uThukela. <http://ladysmithgazette.co.za/63506/new-mayoral-candidate-for-uthukela/> [06/09/2016].



*“There was nothing strange about former premier X’s wife, Y, not returning as uThungulu district municipality mayor after the August 3 elections, the KwaZulu-Natal ANC said on Tuesday. (...) She would not comment on why some mayors had been replaced. ‘The ANC in its wisdom ensured that we have the leadership of the mayors in the province that can stand the test of time’”<sup>123</sup>*

L’ANC n’a pas l’apanage de ce type de décisions, puisque dans le district d’Eden, les choix « surprenants » du parti en termes des candidats aux élections ne sont pas plus explicites :

*“X, constituency head and member of parliament for the DA made a surprising announcement this morning, May 2, that only four of the 10 serving Knysna councillors are in the team the DA hope to lead the party to an outright win at the August 3 local government elections. (...) Another surprise on the list is that the serving Eden district DA representative in the Knysna council, Y, who is also the speaker of the Eden council, is now the DA’s second choice for this position, with Z the first choice”<sup>124</sup>.*

Ces décisions des différents partis de choisir peu de temps avant les élections les candidats qui porteront leurs couleurs ne semble pas à même de favoriser l’appropriation d’un programme politique par ces candidats.

La compétition politique est par ailleurs toujours centrée sur les idées de l’ANC. Si déloger l’ANC de son poste n’est pas chose aisée, c’est pour beaucoup grâce à sa capacité à conserver son image de parti de la libération :

*“It (ndlr: the National Development Plan) provides a symbolic foundation from which the development of the state, society and economy may proceed, while simultaneously, it continues the journey that began with the Freedom Charter (...) A key factor in the continued dominance of the ANC will be its ability to maintain the ‘idea’ of the party” (Ranchod, 2015: 382).*

Cette image de parti de la libération a néanmoins été forgée en éliminant des opposants politiques, et se pliant à certaines exigences de ses adversaires :

*« On se rappelle que l’ANC a rapidement pris l’ascendant sur les forces progressistes du pays, assurant l’hégémonie des masses, l’emportant sur d’autres courants de libération nationale (PanAfricanism et Black Consciousness), dissolvant le Front démocrate uni (United Democratic Front, UDF) anti apartheid des activistes issus de la société civile fondé une décennie plus tôt, et négociant ensuite les premières élections démocratiques qu’il remporte habilement en 1994 sous la direction de Nelson Mandela. Les dirigeants de l’Etat Afrikaner et les titans de l’entreprenariat, ainsi que les agences multilatérales et autres forces de l’impérialisme, réclamaient de l’ANC une transition élitiste avec une ouverture à la fois vers la micro et la macro économie » (Bond, 2016: 129).*

L’ANC a dû faire des compromis à la libération avec les anciennes forces de l’apartheid, ce qui explique une certaine continuité des programmes en matière de développement économique.

---

<sup>123</sup> Khoza, A. (2016). Former premier's wife to lose post as uThungulu mayor.  
<http://www.news24.com/elections/news/former-premiers-wife-to-lose-post-as-uthungulu-mayor-20160628>  
[06/09/2016].

<sup>124</sup> Knysna Plett Herald. (2016). DA drop prominent councillors from candidate list.  
<http://www.knysnapletttheherald.com/news/News/General/162845/DA-drop-prominent-councillors-from-candidate-list> [06/09/2016].

Le DA est le parti qui progresse à chaque élection locale. La stratégie de ce parti, qui parvient à affaiblir la position de l'ANC, ne repose pas sur une différenciation en termes de programmes politiques. Une des premières stratégies de ce parti a consisté à démontrer qu'il avait participé à la libération du pays (Everatt, 2016: 56). Face aux résultats mitigés d'une telle stratégie, le parti en a adopté une autre :

*“The DA lauded the roles of former Presidents Mandela and Mbeki in post-apartheid delivery in order to contrast the former ‘good ANC’ (which by implication was far more like the current DA) with the current ‘bad ANC’, which they then attacked incessantly on the basis of the ANC cadre generally – and incumbent President Jacob Zuma in particular – as irredeemably corrupt, and inept to boot. (...) In their narrative, voting for the DA would be better not because they had a radically different political platform – quite the opposite – but because the DA would do what the ANC was doing pre-Zuma, only more efficiently and with less corruption. In effect, voters were asked to vote DA because the DA was not led by Jacob Zuma. Policy differences were not at stake”* (Everatt, 2016: 57).

Ainsi, le parti qui réussit aujourd'hui à concurrencer l'ANC ne cherche pas à combattre son idéologie. Au contraire, il s'agit de garder le même programme, mais de s'affirmer comme le mieux à même de le mettre en œuvre, en cherchant à se différencier essentiellement sur le terrain de la probité.

La création de nouveaux partis n'est pas non plus nécessairement le signe d'une rupture idéologique. Dans le cas d'Eden, un troisième parti a réussi à remporter une municipalité locale, l'ICOSA. Or, ce parti a été créé par un ancien membre de l'ANC qui s'en est vu expulsé à cause d'accusations judiciaires portées contre lui<sup>125</sup>.

Parce que la situation générale en Afrique du Sud est des plus préoccupantes, et que l'ANC ne paraît plus en mesure de mettre en œuvre son programme, l'ouverture de nouveaux espaces idéologiques semble désormais possible :

*« (...) les fléaux que sont le chômage, l'inégalité, la pauvreté et la dégradation de l'environnement ont atteint des niveaux presque inégalés dans le monde contemporain. L'agitation sociale consécutive est désormais si importante que le Président Jacob Zuma faisait remarquer dans son discours-bilan(State of the Nation speech) de février 2015 qu'on avait dénombré près de 1907 manifestations violentes l'année précédente record des statistiques policières pour la période post-apartheid (...) Dans cette situation explosive, ce qu'il reste de la gauche progresse maintenant de façon exponentielle. Elle pourrait devenir une force capable de défier l'ANC dans l'isolement au niveau national dans les années à venir. Cela dépendra, cependant, beaucoup de sa capacité à rassembler les débris de projets radicaux en miettes (...) »* (Bond, 2016: 130).

Si un nouvel horizon idéologique s'ouvre peut-être au niveau national, reste à savoir dans quelles mesures de nouvelles propositions vont également pouvoir émerger au niveau local.

---

<sup>125</sup> Truman Prince, the controversial ANC manager of the Central Karoo District Municipality, is suspended. 16 novembre 2015. <http://www.sahistory.org.za/dated-event/truman-prince-controversial-anc-manager-central-karoo-district-municipality-suspended#sthash.qDLTEGuF.dpuf> [06/09/2016].

La compétition nous avait semblé intense dans les districts étudiés parce qu'ils avaient connu l'alternance et que plusieurs partis se partageaient le pouvoir. Néanmoins, cette compétition n'a pas permis de favoriser l'émergence des thématiques d'environnement et de participation dans les campagnes politiques locales. La compétition est de fait toujours centrée autour de l'idéologie de l'ANC et ne semble pas à l'heure actuelle en mesure de faire émerger de nouvelles thématiques de campagne.

## **B. L'absence d'implication en pratique des élus locaux dans la participation environnementale locale**

L'environnement et la participation étant des préoccupations mineures des acteurs politiques locaux, leur implication effective dans l'organisation de dispositifs participatifs locaux ne semblent pouvoir être que marginale.

### **1. Les maires des municipalités districts**

Que les plans et programmes étudiés aient été achevés depuis plusieurs années ou soient en cours d'élaboration, les trois maires des municipalités districts n'en avaient, au moment de nos entretiens, pas connaissance.

Le maire du district d'uThukela, interrogé sur l'EMF de son district, explique le processus habituel d'élaboration de ce type de documents :

*“Usually we let them (ndlr: les consultants en charge du plan) work through, but once they are finished, they then come to us. We are relying on our officials to make sure we are not short circuited, we are not robbed, because we're paying the consultants a lot of money to do the job. Because that is a plan which will sit with the district for many years to come. It will just need to be updated”* (entretien n°41).

Le suivi de l'élaboration des plans et programmes environnementaux locaux est donc délégué à des fonctionnaires.

Alors que le groupe de travail sur les questions côtières (*Coastal Working Group*, CWG) est instauré dans son district depuis plusieurs années, le maire d'uThungulu n'a ni connaissance du programme de gestion des côtes, pourtant en cours de révision pour la seconde fois, ni même connaissance de ce groupe. Il confirme les propos de son collègue du district d'uThukela :

*“The normal reporting process within the district is that the matter is dealt with by the officials, administration, then they provide a report to the portfolio committee, then it will look at it, and the coastal one, it would be the planning portfolio committee. The planning portfolio committee will look at everything, and then, take it to the executive committee, and then to council”* (entretien n°78).

Le travail est scindé. Les fonctionnaires s'occupent d'abord de ces plans, puis en font part au comité municipal dont il relève, et ensuite seulement ces plans seraient présentés au conseil municipal.

Quant à l'EMF de la zone industrielle et du port de Richards Bay, le maire d'uThungulu évoque une autre raison pour expliquer son ignorance :

*The IDZ (Industrial Development Zone), we are working very close with them. And I know they are working closer with the uMhlathuze municipality. That framework needs to be adopted by uMhlathuze municipality*" (entretien n°78).

Ce plan n'est pas de sa responsabilité, mais de celle de la municipalité locale concernée.

Le maire du district d'Eden, alors qu'interrogé sur le CMP récemment finalisé pour son district, nous a parlé de l'intérêt économique de garder des plages propres afin d'attirer les touristes. L'EMF de la Garden Route a été réalisé dans son district alors qu'il n'était pas encore au poste de maire. Interrogé sur ce plan précis, il parle de futurs plans environnementaux, plus particulièrement des difficultés à travailler avec certaines municipalités locales qui refusent d'investir dans les questions environnementales, ce qui empêcherait le district d'initier ces plans (entretien n°58). Les deux plans lui sont inconnus. Il insiste simplement sur le manque d'intérêt des municipalités locales pour l'expliquer.

## **2. Les élus de municipalités locales**

Les maires renvoient donc la responsabilité du suivi de des plans et programmes environnementaux locaux aux fonctionnaires et élus des municipalités locales. Ces derniers ne sont pourtant pas plus au fait.

Au sein de la municipalité locale concernée directement par l'EMF de Richards Bay, uMhlathuze, il n'y avait pas au moment de l'étude de portefeuille municipale concernant explicitement l'environnement. Un conseiller de l'opposition, appartenant au DA, présidant le comité ayant en charge le portefeuille concernant la sécurité communautaire et les questions de santé, nous a indiqué ne pas savoir si ce plan avait été adopté par le conseil municipal, et n'a pas pu nous parler de son contenu. Il n'avait pas non plus connaissance d'un comité travaillant à la gestion des côtes au sein de la municipalité district d'uThungulu (entretien n°81). Lui blâme le manque de compétences des fonctionnaires travaillant pour sa municipalité locale :

*"Due to the fact that some of the components were sent over to uThungulu, district, our best people went over to there. And then they've appointed people that are just not interested in it. You can see on the quarterly reports that we get that it's a wishy washy report, sort of a copy and paste"* (entretien n°81).

Quant au conseiller municipal d'une municipalité locale côtière du district d'Eden en charge du portefeuille concernant le sport et l'environnement et appartenant au DA, il nous exprime dès le début de l'entretien sa faible connaissance des questions environnementales :

*"As I told you, this is not my expertise. I'm not an environmental person (...) I'm a lot more suited to human resources and corporate services. But hm... I enjoy"* (entretien n°64).

Il espère en effet obtenir aux prochaines élections un autre portefeuille, plus en lien avec ses compétences. Il explique que le sport et l'environnement ont été rejoints pour des raisons économiques :

*"We have limited possibilities for [our municipality] to grow economically. We've had so many workshops over the years. The main growth area would be eco-tourism. More specifically sports and adventure, eco-tourism. Mountain bike, swimming, and golf. Golf will look after itself"* (entretien n°64).

Il a choisi d'être accompagné durant notre entretien par un « expert » (entretien n°64), fonctionnaire de sa municipalité locale, surnommé le « Garden Boy » parce qu'il s'occupe de la gestion des espaces verts de la ville (entretien n°65). C'est ce fonctionnaire qui répond à nos questions concernant les deux plans étudiés par lesquels sa municipalité est concernée : l'EMF de la Garden Route, et le CMP d'Eden. Il indique tout d'abord que sa municipalité n'est pas concernée par un EMF. Au sujet de la gestion des côtes, le fonctionnaire indique :

*"We're part of the ICM committee, it's mostly people from our planning department, but we have very very little contribution to make there"* (entretien n°65).

Il estime que le CMP d'Eden n'apporte rien à sa ville, puisque ce qu'il faut faire pour gérer les côtes dans sa municipalité locale est simple :

*"To keep our beaches clean (...) That's all we need to do"* (entretien n°65).

Le conseiller ne le reprend sur aucun des deux sujets.

Seulement dans un cas nous avons pu rencontrer des conseillers municipaux s'impliquant dans les questions environnementales dans le district d'uThungulu. Deux d'entre eux ont en effet participé à un comité de gestion des côtes de leur district. L'encadré n°8 montre dans quelle mesure leur présence influence la participation environnementale.

#### **Encadré n°8 : L'apport des conseillers municipaux aux comités de gestion des côtes**

La différence est peut-être subtile mais la présence de conseillers municipaux aux comités de gestion des côtes semble bien changer quelque chose. Nous avons eu la chance de pouvoir participer au *Municipal Coastal Committee* (MCC) d'Eden le mardi 30 juin 2015 (réunion n°3) et au *Coastal Working Group* (CWG) d'uThungulu le vendredi 4 septembre 2015 (réunion n°5).

J'arrive avec cinq minutes de retard au MCC d'Eden, après moult détours. Le fonctionnaire de l'unité biodiversité et côtes attend en consultant son ordinateur, entouré de quelques

autres qui attendent également en silence. Il prend la parole quelques minutes plus tard, en s'excusant de la froideur de la salle ainsi que du manque d'en-cas et de boissons chaudes, faute de budget suffisant. Il poursuit avec l'énoncé des personnes absentes, les excusant en remarquant qu'il s'agit des vacances, mais s'agace tout de même au vu du faible nombre de personnes présentes, et par déduction du nombre d'absents qui ne l'ont pas prévenu. Nous sommes dix au total. Seize personnes selon l'ordre du jour devaient prendre la parole. S'en est suivi l'adoption du compte-rendu du MCC précédent, qui avait été le premier organisé. Il faut deux personnes pour l'adopter. Seule une personne, en plus du fonctionnaire présidant le comité, était présent

au MCC précédent. Le compte est tout juste bon pour adopter ce compte-rendu. Seuls des fonctionnaires sont présents, le fonctionnaire président le comité expliquant en début de réunion qu'il souhaite conserver ce MCC pour les autorités seulement, de peur que cette plateforme ne soit autrement "*misused*", sans plus d'explications.

Vendredi 4 septembre, dans le bâtiment principal du district d'uThungulu : cette veille de fin de semaine paraît peu propice à une forte affluence au groupe de travail sur les questions côtières. A mon arrivée pourtant, une vingtaine de personnes discutaient déjà autour d'en-cas et boissons chaudes. Nombre de ces personnes m'expliquent participer régulièrement à ce CWG, organisé depuis plusieurs années. A l'heure venue, le fonctionnaire en charge excuse l'absence de son collègue, qui aurait dû présider la réunion. Les personnes présentes dans cette salle s'assoient. Un tour de table permet à chacun de se présenter afin de faciliter la discussion. Vingt-quatre personnes sont présentes, en majorité des fonctionnaires, mais aussi deux conseillers municipaux, ainsi que des membres de la société civile, représentant les intérêts d'entreprises et d'associations environnementales locales. Deux personnes arriveront en cours de réunion en s'excusant patement ; il faudra aller chercher des chaises dans une autre salle, celle-ci ayant déjà dépassé sa capacité maximale.

A Eden, les représentants des municipalités locales à tour de rôle exposent leurs avancées et problèmes en matière de gestion des côtes. A Mossel Bay, on explique qu'il y a eu un projet de nettoyage de plantes invasives, ou que la route nationale cause une érosion importante, mais qu'ils ont obtenu un financement pour lutter contre ; à George, on s'inquiète des eaux usées rejetées dans les rivières ; à Knysna, on s'inquiète des constructions faites sans autorisation qui engendrent de l'érosion. On dit que malheureusement, la municipalité a donné son

accord avant qu'on ne puisse en discuter. On pense que ce MCC peut jouer un rôle important. Le sujet est conclu par le fonctionnaire en charge, qui déclare que la stabilisation des berges va devenir un sujet incontournable. Puis certains projets sont présentés. Le fonctionnaire en charge se félicite :

*"Excellent, there are lots of lovely stuff happening!"*.

Le programme *Working For the Coast* (WfC) à Eden fut l'un des projets présentés. La personne le présentant déclare que les participants étaient tristes d'en voir la fin, et qu'ils espéraient qu'ils pourraient y être employés à nouveau. Une longue discussion s'en suit, parce que les rumeurs colportent que ce programme, qui fonctionne depuis des années par cycles des 3 ans, recevra un budget fortement amoindri pour le prochain cycle. Un fonctionnaire, que nous avons rencontré quelques jours plus tôt, nous avait expliqué être occupé à préparer une présentation pour qu'un plan d'urgence soit adopté en cas de marées noires (entretien n°46). Il n'a pas développé sa plaidoirie longtemps : on lui a expliqué qu'un tel plan existait déjà. Ont été présentées également certaines nouveautés légales. Il a été indiqué que probablement avec les propositions de nouvelles zones marines protégées, une des réserves naturelles existantes dans le district serait étendue, et que le CMP de la province était en cours d'élaboration. Le fonctionnaire conclut le MCC, à l'heure, par la nécessité de se renseigner sur les fonds qui seront disponibles pour le prochain WfC programme.

A uThungulu, les présentations par municipalité commencent également. A Richards Bay, un des enjeux majeurs est la disparition d'une des plages phare, en grande partie due au fait que l'autorité responsable du port, Transnet, ne drague pas le sable comme elle s'était engagée à le faire. Un des conseillers municipaux s'en agace, et demande s'il y a un vrai engagement sur cette question de la part de Transnet. Un fonctionnaire répond



qu'un engagement par écrit existe bien, que la situation a été discutée à plusieurs reprises avec Transnet, mais que l'autorité fait face à un manque de machines, et qu'une seconde devrait être livrée en renfort l'année prochaine. Ensuite, les avancées du programme WfC sont présentées en détail. Les deux conseillers municipaux soulignent à quel point ce programme est important, et demande des détails quant aux localisations de certains travaux. Le fonctionnaire en charge rappelle que pour le prochain cycle, les travaux à mener au sein de ce programme seront discutés lors d'une réunion du CWG. Ensuite, deux fonctionnaires présentent, en « avant-première », les avancées du projet Phakisa, en précisant notamment les zones marines protégées prévues pour la province et le district. C'est à ce moment qu'un conseiller municipal s'inquiète que la participation du public ne se fasse trop tard. Il précise que le CMP doit prendre en compte ces zones, parce qu'il est crucial que les gens comprennent ce qui est en jeu. Le second conseiller municipal confirme, il veut une assurance que le CMP les prendra en compte. Tous deux soulignent à quel point le partage d'informations est crucial, et remercient les fonctionnaires en particulier pour ces deux dernières présentations. Vient le moment de la présentation d'une première version du CMP. Le consultant en charge nous avait indiqué avoir prévu de faire de ce CWG le moment où le public aurait l'opportunité de participer (entretien n°68). Des représentants

d'une association environnementale soulignent plusieurs problèmes avec cette version. Un conseiller municipal s'excuse car il doit partir, mais rappelle que la définition de lignes côtières est une priorité absolue. Le second indique qu'il serait inacceptable que ce CMP ne reflète pas les priorités des municipalités. Le consultant est invité par le fonctionnaire en charge du groupe à revoir sa copie, précisant que la plupart de ces reproches lui avaient déjà été formulées par des fonctionnaires. La réunion se termine en retard. Le fonctionnaire en charge, en voyant que la réunion se poursuivait, a commandé un déjeuner dans la salle de réunion.

La création du MCC d'Eden est récente. Mais la présence uniquement de fonctionnaires semble réduire les débats à une meilleure coordination des fonctionnaires, certes nécessaire, mais qui ne résout pas les problèmes politiques. La présence à uThungulu à la fois de conseillers municipaux et de membres de la société civile semble encourager les fonctionnaires à faire des présentations qui vont au cœur des sujets et à résoudre certains problèmes en amont de ce CWG. Qui plus est, la présence des conseillers a permis d'affirmer leur mécontentement quant au travail effectué jusqu'à présent pour la seconde révision du CMP, et ainsi de donner plus de poids aux critiques qui avaient déjà été formulées par les fonctionnaires.

Si la présence, entre autres, de deux conseillers municipaux au comité de gestion des côtes d'uThungulu aide à mettre en avant l'importance de la gestion des côtes, ces élus ne plaident pour autant pas pour une meilleure participation du public à l'élaboration de leur programme de gestion des côtes, et ne s'impliquent pas dans son organisation.

Les conseillers municipaux interrogés ne sont donc pas plus impliqués que les maires des districts dans les dispositifs participatifs environnementaux. D'aucuns blâment les fonctionnaires, d'autres s'appuient au contraire sur eux. C'est ainsi du côté des structures administratives municipales qu'il semble falloir se tourner pour comprendre la construction de la participation environnementale locale.



## **II Une implication des structures administratives municipales dans le suivi des plans et programmes environnementaux locaux dépendante de leurs ressources**

Les structures administratives municipales ont la charge du suivi de l'élaboration des plans et programmes environnementaux locaux. Dans certains cas, elles ont également pris l'initiative du lancement de tels programmes. Nous étudierons d'abord en quoi et pourquoi la place occupée par l'environnement diffère au sein des structures municipales, avant de voir pourquoi certaines ont décidé de lancer des programmes environnementaux et comment toutes participent à la construction des dispositifs participatifs environnementaux. La comparaison nous permettra de déterminer si les différences entre structures administratives municipales en termes de moyens permettent d'expliquer leur implication variable dans la participation environnementale locale.

### **A. Des structures administratives municipales diversement équipées en matière d'environnement**

Toutes les municipalités n'ont pas hérité des mêmes ressources au sortir de l'apartheid. Les municipalités de la province du Western Cape sont considérées comme ayant les meilleures ressources. Au sein du Kwazulu-Natal, nous avons vu que Richards Bay, cœur industriel du district d'uThungulu, est considérée comme une municipalité « gagnante », alors que Ladysmith, chef-lieu d'uThukela, serait perdante. Nous chercherons ainsi à savoir si la place attribuée à l'environnement dans les structures administratives municipales est dépendante des ressources de ces municipalités.

#### **1. La difficile prise en compte de l'environnement dans le district d'uThukela**

Au sein du district d'uThukela, il nous a été très difficile de trouver un interlocuteur. Les personnes en charge du développement spatial nous ont d'abord renvoyé vers le fonctionnaire du ministère national, et vers une personne de l'unité en charge de l'EMF, qui nous a renvoyé à l'unité de développement spatial. Après avoir réussi à approcher différents interlocuteurs, ils nous ont expliqué que la municipalité était en pleine phase de restructuration. Le chargé de projet de l'EMF, qui a quitté la municipalité avant la fin du projet, faisait partie de l'unité en charge de question de santé (entretien n°4). Depuis, en 2013, différentes unités ont fusionné et l'environnement figure désormais au sein des unités du district d'uThukela, au travers de celle de la santé environnementale, de l'eau et de l'urbanisme (entretien n°10). Un des fonctionnaires ayant le plus d'expérience au sein du district explique avoir refusé le poste de directeur de cette unité, parce qu'il trouvait son champ trop large. Il ne pensait pas avoir les compétences nécessaires, et ne pense pas non plus qu'il sera possible de trouver quelqu'un avec des compétences aussi larges (entretien n°10). Si les unités ont fusionné, c'est

selon lui pour des raisons budgétaires, parce que la municipalité souhaitait avoir moins de directeurs (entretien n°10). En pratique, au moment de notre travail de recherches, les différentes sections de la nouvelle unité fonctionnaient ainsi toujours séparément.

Ce problème nous semble révélateur du manque d'attractivité des postes municipaux, tel que souligné notamment par le rapport sur l'état du gouvernement local :

*“The analysis of labour issues indicates that the current municipal working environment is not an attractive proposition. The poor human resource management prevalent in many municipalities does not assist in attracting and retaining the skilled and professional staff required to ensure service delivery”*<sup>126</sup>.

Pour pallier le problème de manque d'intégration des questions environnementales, un fonctionnaire de l'unité d'urbanisme rejoint le constat de son collègue du ministère national : il souhaite qu'un poste soit créé pour un employé s'occupant des questions environnementales au sein du district. Mais il remarque que pour l'instant, dans le district et peut-être même la province, aucun fonctionnaire ne s'occupe des questions environnementales au niveau local :

*“Locals, you know they're not environmentalists. I don't think there's one environmentalist, at local government, in Kwazulu-Natal, or not in uThukela, that I'm aware”* (entretien n°10).

Pour expliquer ce constat, il revient sur l'histoire de l'Afrique du Sud:

*“They (ndlr : the local municipalities) deal more in the urban areas. Because that's where the history is from, our local municipalities, you know, grew from just looking at the urban areas. And you had regional councilors that looked at the rest. But more on a service delivery basis”* (entretien n°10).

Il raconte une anecdote révélatrice d'après lui des graves problèmes environnementaux qui ont lieu dans le district :

*“Not enough is done on the ground level, I think. We've got carbon tax on our motor vehicles, you know, and it looks good internationally, but people still live in one of the dirtiest countries in the world (...) Our water treatment works have been not working for probably a good number of years, and raw sewage are just flown into the rivers, to downstream users, I mean that should never happen. And the question is why is Environmental Affairs not aware of it? Why have they not stepped in sooner?”* (entretien n°10).

Les questions environnementales pour lui ne devraient pas être de la responsabilité du district, mais de la province :

*“We can mitigate the process, and work with the Province. Province should do that, but I don't they're really doing that. I'm not sure what they do. I think most of them are so overburdened by looking at basic assessments and EIAs ...I think it's a common trend in South Africa (rires) where you don't have enough capacitated or skilled staff”* (entretien n°10).

Si au niveau décisionnaire des provinces, nous n'avons pas pu démontrer qu'un déficit de capacités ou des difficultés de restructuration suite à l'apartheid avaient un impact significatif sur la façon

---

<sup>126</sup> Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs. (2009). State of Local Government in South Africa. Overview Report. National State of Local Government Assessments. Working Documents. <http://pmg-assets.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/docs/091017tas.pdf> [05/01/2017].

d'envisager et d'encadrer l'élaboration des plans environnementaux locaux, ce fonctionnaire blâme ainsi le manque de ressources des unités de contrôle environnemental de la province. La municipalité d'uThukela est elle-même être particulièrement affectée par un manque de ressources. Les fonctionnaires des municipalités locales n'ont pas encore intégré les questions environnementales à leurs fonctions. Les municipalités locales continuent à se concentrer principalement sur leur mission de service public au sein des villes, et les structures administratives du district peinent à se réorganiser. Ce district dans lequel la croissance est faible, la population majoritairement rurale et à faible revenus semble ainsi faire partie de ceux qui ne sont encore pas parvenus à intégrer la question environnementale au sein de leurs priorités.

## **2. Des collaborations bénéfiques pour l'intégration des questions environnementales dans le district d'uThungulu**

Malgré les suppositions d'un fonctionnaire du district d'uThukela qui pense que la situation est similaire dans l'ensemble de la province du Kwazulu-Natal, la configuration dans le district d'uThungulu n'est pas identique.

Le fonctionnaire du ministère national a tout de suite accepté notre entretien, puis a tenu à nous faire rencontrer son collègue en charge du développement spatial, qui a accepté un entretien sans demande préalable. Durant notre entrevue, un de ses collègues est passé discuter avec lui d'une affaire qu'il avait en cours. Ces bons échanges entre collègues que le contexte des entretiens nous a permis d'observer est en conformité avec le contenu des entretiens. La personne en charge notamment de commenter les études d'impact environnemental pour la municipalité reconnaît l'importance d'analyser à la fois les impacts économiques et environnementaux des projets proposés :

*“When I receive an application (ndlr: for a development project), I know if it will trigger environmental issues, and we take it into account, it's very much important. You see, in the past there were projects that were implemented, they were only focused on profit, the economic part of it. So in planning we're trying to balance these two, the economic, the environment, and also the impact on the well-being”* (entretien n°16).

Il explique que lorsqu'il reçoit une demande de développement d'un projet, s'il soupçonne des impacts environnementaux et constate également l'absence d'étude d'impact environnemental, il l'indique à la personne ayant déposé la demande et la transfère à son collègue du ministère national (entretien n°16). Pour nous prouver que le district prend les questions environnementales au sérieux, ce fonctionnaire nous explique que la municipalité en train de réviser son plan de développement spatial (SDF), et que le comité de suivi de ce plan, dont il fait partie, s'assure que les contraintes environnementales y sont bien intégrées. Il indique également que le développement d'une évaluation stratégique de l'environnement (SEA) est en cours d'élaboration (entretien n°16). La municipalité est pourtant confrontée à des problèmes semblables à ceux d'uThukela, puisque beaucoup de municipalités locales sont majoritairement rurales. Ainsi, les demandes de projets reçues majoritairement sont celles

d'habitations rurales, qui ne sont pas toujours en conformité avec le plan de développement spatial actuel qui prévoit qu'elles soient regroupées en certains points stratégiques, non seulement pour faciliter la mise à disposition des services municipaux, mais également pour limiter l'impact environnemental (entretien n°16). Le fonctionnaire en charge de l'évaluation de ces projets dans le district d'uThungulu indique tenter de s'opposer à ces projets en faisant remonter l'information à ses collègues :

*“As part of the Inter Governmental Relationship Structure, we've got a planners' forum. We're meeting on a quarterly basis, planners from these local municipalities, we have got sometimes departments coming as well, CogTa, Rural Development and Land Reform, and also Human Settlement. So, with regards to these issues, I always fight with them 'why are you guys busy funding rural housing projects that are not in line with your policies'? And these rural housing projects, they are excluded from EIA, they've got exemption not to do EIA, because they are saying it's just a footprint in the existing homestead”* (entretien n°16).

Face aux difficultés qu'il rencontre à tenter de convaincre ses collègues de ne plus financer de tels projets, il explique désormais discuter avec les chefs d'autorités traditionnelles du district, en leur expliquant ce qu'est l'IDP, discutant des besoins, proposant des solutions, par exemple en indiquant les sites les plus appropriés pour le pâturage des troupeaux (entretien n°16). Etant donné que les chefs d'autorités traditionnelles délivrent également des autorisations pour occuper leurs terres, il considère qu'une bonne collaboration avec eux est de prime importance :

*“They are very crucial stakeholders. Because at the end of the day, if you don't work with them, maybe they'll go and do something that the municipality also will be responsible for providing services”* (entretien n°16).

Si les différentes formes de collaboration en place entre les fonctionnaires semblent les amener à mieux intégrer les questions environnementales aux décisions d'urbanisme, le district n'a néanmoins pas fait le choix d'embaucher un fonctionnaire s'occupant uniquement de ces questions. Le départ du fonctionnaire du ministère national laisse alors un espace vacant, dont l'impact est minimisé parce que l'une des municipalités locales dispose des capacités financières non négligeables.

Une différence majeure entre les districts d'uThukela et celui d'uThungulu est en effet la présence d'un grand centre industriel dans le second, au cœur de Richards Bay.

La personne en charge de la planification environnementale à uMlathuze (nom de la municipalité locale englobant Richards Bay), même si elle estime qu'il est dommageable de ne pas avoir de poste dédié à l'environnement au niveau de la municipalité district, indique que la municipalité locale pourrait être amenée à jouer un rôle fédérateur prochainement :

*“We are constantly moving our boundaries and it's driven purely from a political level, but we are talking about becoming a metro, and absorbing the local municipalities within the district. It makes sense to manage your resources on a bigger level than just municipalities. Especially with water resources, coastal management, even biodiversity for that matter, where we found that we're going to have to have banking systems. We can't have pockets of conservation in Richards Bay”* (entretien n°71).

Cet employé se fait par ailleurs une haute idée de ses responsabilités :

*“I’m a working for the municipality. I did work at the Department. So I’m in a very strategic role in the municipality. My role exactly is environmental planning, I’m the environmental planning manager. So my role is really to look at things proactively, to safeguard our resources, but also to facilitate, and ensure that our socio-economic imperatives are met. So if government had a plan, let’s say oil and gas, we have got to ensure that this thing works. And work sustainably. So my responsibilities are huge, because you know that anything can be mitigated, it just depends on who the decision makers are at the time, to impose those controls. So that’s entirely my role” (entretien n°71).*

Cet ancien fonctionnaire du ministère national de l’environnement fait partie des nouveaux cadres issus de populations précédemment désavantagées dont l’embauche a été favorisée. L’importance stratégique de ce poste a de toute évidence suscité son intérêt. Il a par ailleurs des amis et de la famille dans le district, même s’il espère une promotion prochaine dans la province du Western Cape (entretien n°71). On voit dans ses propos qu’il considère comme étant de sa responsabilité d’assurer la mise en œuvre des plans élaborés par le niveau national, ce qui ne l’empêche pas pour autant de mettre en place ses propres initiatives collaboratives :

*“So we’re a close network. And we try and partner, collaborate as much as we can. And I think it’s one of the benefits of being in an area like this. Right now, I’m thinking about having a climate change action committee, because these things are becoming more relevant. But keep it very confined to environmentalists. (...) And keep it confined, I know I’m being very territorial about this thing but once you open it out to different disciplines, it loses meaning, in what you’re trying to achieve. (...) So it must be a real working group, so we must think very carefully of how you’re going to constitute it” (entretien n°71).*

Si l’impératif collaboratif qui semble être de mise au sein du district d’uThungulu a bien été intégré par cet ancien fonctionnaire du ministère, il n’en demeure pas moins qu’il considère que la collaboration doit être limitée à certaines personnes. Collaboration entre fonctionnaires et participation du public ne sont donc pas des impératifs indissociables. Au sein de ce district où les fonctionnaires collaborent non pas pour une préservation de l’environnement mais pour une intégration des enjeux socio-économiques et environnementaux, et où une municipalité locale se détache de par ses capacités financières, il est ainsi intéressant de regarder quel type de participation environnementale les employés municipaux préconisent.

### **3. L’environnement porté par certains fonctionnaires du ditricht d’Eden**

Le district d’Eden est celui dans lequel la demande pour la création d’un poste de fonctionnaire du ministère national a été effectuée le plus tard.

Un fonctionnaire d’une des municipalités locales d’Eden, ayant travaillé et vécu auparavant dans le district d’uThungulu, relève ce qui constitue selon lui une différence majeure entre les deux districts :

*“Unlike Richards Bay, where the potential is just immense, where the focus is also at national, especially with the Industrial Development Zone, Knysna doesn’t have anything like that. Nobody at national is looking at us to invest money, take care of us. The locals realized that from a long time. We don’t get a lot of funding, support, even from province (...) Here if you have to do something, you do it on your own”* (entretien n°57).

Il explique notamment qu’ils ont pris l’initiative eux-mêmes de réviser leur SDF.

Cette idée que les niveaux nationaux et provinciaux s’intéressent peu à ce district est partiellement contredite par nos recherches. L’EMF de la Garden Route est l’un de premiers EMFs à avoir été élaboré, et a été financé intégralement par le Ministère national de l’Environnement. Cependant, nous avons vu dans le chapitre précédent que pour l’élaboration de ce plan, les fonctionnaires provinciaux et municipaux ont peu été consultés. Son collègue relativise par ailleurs ses propos au cours de l’entretien en expliquant que les municipalités locales de Mossel Bay, George et Knysna, trois des sept municipalités locales d’Eden, constituent l’un des trois points de croissance majeurs identifiés par la province du Western Cape, et qu’à ce titre, des collègues des ministères nationaux et provinciaux l’appellent chaque semaine pour suivre l’avancée de certains projets (entretien n°56).

L’idée que la province comme la nation se désintéresse du district est néanmoins révélatrice d’une mentalité différente de celle mise à jour dans le district d’uThungulu, moins collaborative, plus individualiste.

Les fonctionnaires des municipalités locales et district que nous avons rencontré à Eden n’ont pas le même profil que ceux rencontrés à uThungulu : ils ont généralement plus d’expérience, sont moins issus de populations précédemment désavantagées et comptent plus d’hommes. L’un d’entre eux explique la raison pour laquelle il a choisi de quitter Richards Bay pour la ville de Knysna :

*“When it’s comes to town planning, the Western Cape is the most advanced of all the provinces, even now with the new legislation. We’re light years ahead of the other provinces. So yes, to be on top of your game, you need to be among the same crowd of people, advanced and dynamic, ad who want to take things forward. So careerwise, that was a major step in the right direction for me”* (entretien n°56).

La province du Western Cape est ainsi considérée comme la plus attractive en termes de carrière pour les fonctionnaires sud-africains.

Les municipalités locales n’ont pourtant pas toutes les mêmes capacités. Un des fonctionnaires émet l’hypothèse que la présence de structures environnementales au sein des municipalités locales dépend à la fois de la vulnérabilité de l’environnement et des capacités financières des municipalités (entretien n°57). Un employé d’Eden nous a expliqué que les municipalités locales d’Outdshoorn et de Kannaland sont les plus en difficulté financièrement, ayant un taux de croissance nul (entretien n°28). C’est cette dernière municipalité que le fonctionnaire du ministère national a indiqué comme étant la moins bien dotée en matière de structures environnementales, confirmant l’idée que les municipalités avec les moyens financiers les plus importants sont les mieux à même de créer des unités environnementales.



La collaboration entre municipalités locales et district est par ailleurs moins bonne que ce que nous avons pu voir dans le district d'uThungulu. Un fonctionnaire du district explique que les municipalités locales, parce qu'elles veulent leur indépendance, ne lui envoient pas systématiquement à commenter leurs projets de développement :

*“Because municipalities at this stage feel that they want to be autonomous, you know, they don't want other spheres of government to mingle in with their staff, so they don't send us the staff to comment on. And we can't force them to send it to us to comment on. So we hear about staff and we try to keep into the loop but I mean if the George municipality doesn't send us staff, then we can't knock on the door and say 'hey, you've been naughty, you know, why don't you send us the staff here?'”* (entretien n°30).

Un employé d'une des municipalités locales d'Eden, en charge notamment de la gestion des espaces verts, ne cache pas son désaccord sur des questions environnementales avec le district:

*“They have an environmental officer in the district (...) who goes around, try to get all the local authorities up to a particular standard (...) And they're promoting blue flag like it's going out of fashion. But blue flags will not have any direct benefits for George (...) No direct benefits for George, because our beaches are overcrowded as it is”* (entretien n°65).

La municipalité locale ne souhaite ainsi pas se conformer aux exigences nécessaires pour l'obtention de ce « drapeau bleu », parce qu'elle estime qu'elle n'en retirerait aucun bénéfice. Il explique également se sentir moins concerné par l'EMF, parce que sa municipalité dispose déjà d'une équipe de professionnels qui évalue le potentiel des terres, ce qui fait que lorsqu'un financement devient disponible au niveau national, la ville peut indiquer sur quels terrains elle peut utiliser ce financement (entretien n°65).

Dans une autre municipalité locale, profitant plus des bénéfices du tourisme que la précédente, un membre de l'unité environnementale n'hésite pas lui non plus à nous faire part de son désaccord sur la manière de fonctionner du district :

*“No, we didn't go (ndlr: to the Municipal Coastal Committee of the District), because MCCs were enacted in terms of ICMA. It's a talk show. I don't like talk shows. I'm more of a practical person. I concentrate on signage, providing parking, lifeguards, etc”* (entretien n°57).

Les différents entretiens menés soulignent ainsi la mentalité individualiste de fonctionnaires travaillant au sein des municipalités locales d'Eden, qui préfèrent mettre en place leurs propres projets plutôt que de collaborer avec le district, sur les questions environnementales en particulier.

Cette mentalité aurait également un impact sur les relations avec le public. Un fonctionnaire souligne les différences entre les districts d'uThungulu, dans lequel il a travaillé précédemment, et celui d'Eden :

*“There it was more an open door policy, you can speak to everyone and you can call them by their name. Here there is a bit of a... not resistance, but there is a lack of openness, between the municipality and the public”* (entretien n°56).

Son collègue en explique la cause:



*“More than half of the senior management in this municipality, the top management, there’s not even one from here. So there is that distrust towards outsiders coming to run the municipality (...) Even the councilors, very few of them are from here (...) So you can understand the mistrust”* (entretien n°57).

Les fonctionnaires à Eden seraient moins ouverts au public qu’à uThungulu, parce qu’ils ne seraient pas originaires de ce district. C’est ce que nous avons cherché à vérifier en comparant l’implication des fonctionnaires dans l’organisation des dispositifs participatifs environnementaux.

Le district d’Eden est le mieux doté des trois districts étudiés en termes de structures environnementales. Il dispose en particulier d’un fonctionnaire en charge des questions côtières et de biodiversité. C’est un fonctionnaire en charge du développement spatial de la municipalité qui revendique la paternité des différentes structures environnementales du district :

*“I appointed consultants and we did a State of Environment Report (...) Because, up to that day, or that year, we had nothing in a consolidated format, just indicating what is the state of the environment in the Garden Route. Yes probably around 2009, or 2008 around. Well, in fact before that I started the environmental department”* (entretien n°30).

Il décrit l’intérêt qu’il porte à son cadre de vie :

*“I think we’re living in a very nice environment. I mean what you see outside, for me, I’m in the mountains and in the forest, most of the time”* (entretien n°30).

Ce fonctionnaire fait partie des personnes qui ont été avantagées par l’apartheid, a pris sa retraite quelques semaines après notre entretien en 2014, et défend une vision plutôt conservationniste de l’environnement (entretien n°30).

La personne aujourd’hui en charge d’une des unités environnementales du district partage plutôt cette vision :

*“We do believe that the Eden region is very blessed, we still have very intact natural resources and ecological infrastructure, which many parts of South Africa don’t have anymore”* (entretien n°32).

Dans la description des tâches qu’il effectue dans le cadre de son travail, il ne mentionne pas le soutien aux municipalités locales. En revanche, il commence par indiquer que son travail consiste en la mise en œuvre des lois adoptées au niveau national, telles que l’ICMA, et indique aimer organiser des événements publics pour célébrer l’héritage naturel (entretien n°32). En mentionnant qu’il doit par exemple contrôler que les jets skis ne circulent pas sur les estuaires, il explique :

*“No there are a lot of exclusive groups out there who have lots of money. And I don’t begrudge people for having lots of money, please don’t get me wrong! But yes, they think that their needs take priority over other needs which are a lot more important, than, you know, jet skis and things like that”* (entretien n°32).

Il explique que selon lui, Eden a obtenu la récompense de « municipalité la plus verte » grâce au travail d’individus passionnés, qui se démènent malgré le manque de moyens (entretien n°32). Si la mentalité individualiste semble donc au niveau du district également bien régir le travail des fonctionnaires, cette personne mentionne plus volontiers ses rapports au public que ceux avec ses

collègues, à travers notamment l'organisation de ces événements publics, et la nécessité de redistributions des biens, environnementaux en particulier, suite à l'apartheid. L'accessibilité des côtes à tous est par exemple l'une de ses priorités (entretien n°32).

Nous verrons que ce rapport avec le public est en effet un moyen de passer outre les mauvaises relations avec ses collègues des municipalités locales.

Il y a bien un lien entre ressources municipales et présence d'unités environnementales fonctionnelles au sein des municipalités étudiées. Néanmoins, ce lien n'est pas direct. Face au manque d'intérêt des acteurs politiques pour l'environnement, ce sont les fonctionnaires qui lancent ou font vivre les unités environnementales. Or, les municipalités ayant plus de ressources attirent des fonctionnaires désireux de faire évoluer leur carrière. C'est le cas de la municipalité district d'Eden, et dans une moindre mesure de celle d'uThungulu. Selon les provinces, le profil des fonctionnaires n'est par ailleurs pas le même. Des employés appartenant aux populations avantagées par le régime de l'apartheid sont plus nombreux dans le district d'Eden qu'au sein des deux autres districts étudiés. Les tensions entre municipalités district et locales y sont également soulignées, alors que la collaboration est mise en avant dans le district d'uThungulu. Ces différences rejoignent celles mises à jour au niveau des provinces dans le chapitre précédent. Nous verrons si, au niveau local, elles sont susceptibles d'avoir un impact différent sur la manière dont les structures administratives s'impliquent effectivement dans la construction de la participation environnementale.

## **B. Des dispositifs portés, ou critiqués, par des « champions » municipaux**

L'implication des fonctionnaires municipaux dans l'organisation des dispositifs participatifs dépend en premier lieu du niveau qui a financé le plan environnemental. Ils s'impliquent différemment lorsque la décision d'élaborer le plan environnemental a été prise et financée par les niveaux provinciaux ou nationaux ou par le niveau municipal.

### **1. Une implication limitée dans l'organisation des dispositifs participatifs financés par les ministères provinciaux et nationaux**

Les trois EMFs étudiés ont été initiés et financés, pour les raisons que nous avons étudiées dans la partie précédente, par les provinces ou le niveau national.

L'EMF d'uThukela a été financé par la province. Au vu des reconfigurations administratives récentes et des difficultés financières qui semblent toujours affecter les capacités municipales, on peut supposer soit que les fonctionnaires municipaux vont peu se préoccuper de ce plan environnemental local, soit qu'ils vont au contraire chercher à s'appuyer sur le public pour pallier ce déficit de capacités. Le chargé municipal du projet, affecté à l'unité s'occupant principalement des questions de

santé, s'est montré peu loquace quant à l'élaboration de cet EMF. Il estime avant tout qu'il est une obligation issue du niveau national, ajoutant même que le ministère requiert beaucoup d'autres informations de ce type de la part des municipalités (entretien n°4). Il regrette également l'absence d'implication de ses collègues en charge du développement spatial du district :

*"I don't think they know what's their role in this whole thing. (...) Yes, we invited them to the meetings, they never came to meetings. (...) No, I think they feel that because it says 'environment', they think they are not involved with the environment, but they don't know that this is a planning document, that is going to guide planning"* (entretien n°4).

La solution pour que ses collègues soient au courant passe selon lui par un travail avec les consultants en charge de l'élaboration de l'EMF, en aval du processus participatif :

*"After we finish with this public review, we will have to give them capacity. Through the consultants, it will give them capacity, and teach them, how are they going to use this document. Then they will have to come on board"* (entretien n°4).

La participation du public à l'élaboration du plan environnemental pour le district apparaît dans ses propos comme une obligation, à laquelle il semble avoir peu participé.

Les « destinataires » de l'EMF, ses collègues de l'unité de développement spatial, reconnaissent n'avoir pris qu'une part limitée au processus. L'un d'entre eux, lorsqu'interrogé sur les réunions publiques ayant eu lieu dans le cadre de l'élaboration de ce plan, admet avoir été informé d'une réunion d'une demi-journée, pour le reste :

*"Unless they went to the locals and did more specialized meetings... I really wasn't part of that process...X (ndlr: le fonctionnaire du ministère national de l'environnement en soutien à uThukela) might know"* (entretien n°10).

Il nous renvoie donc vers son collègue du ministère. Il reconnaît en riant que lors de la réunion à laquelle il a participé, qui était une réunion introductive avec selon lui un bon nombre de participants, l'EMF lui a semblé être un outil intéressant (entretien n°10).

La dernière réunion publique organisée dans le cadre de l'EMF, à laquelle nous avons participé (observation n°1), résume bien les différents comportements des fonctionnaires face à cet outil. Cette dernière réunion a eu lieu après une première série d'ateliers au sein de municipalités locales, visant à présenter l'EMF et discuter de la vision de l'environnement. Elle avait pour objet de présenter une première version de l'état désiré de l'environnement et du plan de gestion de l'environnement, les deux dernières composantes de l'EMF. Elle a eu lieu dans les bureaux du district, et n'a pas été suivie de réunions additionnelles au sein de municipalités locales. Cette réunion ne semble d'abord avoir eu de publique que le nom. Sur les seize personnes présentes, mis à part les consultants et l'auteure de cette thèse, seuls des fonctionnaires et un membre de l'organisme gérant les terres pour le compte du Roi des Zoulous étaient présents. Ce dernier a fait remarquer que les communautés rurales avaient des difficultés à comprendre ce qu'étaient un EMF, ce à quoi le consultant a répondu que c'est la raison pour laquelle une réunion avait été organisée avec les chefs des autorités traditionnelles. De manière générale, cette réunion a été l'occasion pour les participants de demander des éclaircissements, et pour

le consultant de justifier ses choix, mais à aucun moment une idée des participants n'a été notée pour modification future de l'EMF. Le fonctionnaire en charge du projet pour la province est intervenu à plusieurs reprises, principalement pour appuyer le consultant dans sa démarche de justification. Les fonctionnaires du ministère national ont posé quelques questions, et ceux de la municipalité sont restés principalement silencieux.

Au lieu d'une réunion publique, cet exercice ressemblait ainsi plus à une mise au point entre consultants et fonctionnaires. Cet EMF est plutôt le fruit d'un travail de la province, supervisé par le ministère national, auquel les fonctionnaires municipaux n'ont que peu collaboré. Ni la province, ni la municipalité n'ont indiqué avoir donné des consignes particulières en matière de participation du public. Nous verrons alors dans le chapitre suivant comment les consultants ont choisi de l'organiser et d'après quels critères.

L'EMF de Richards Bay est le premier à avoir été financé par le ministère national dans cette province suite à la parution du guide ministériel sur l'élaboration des EMFs en 2010.

Alors que le fonctionnaire de la province en charge de cet EMF avait indiqué qu'il était satisfait du travail des consultants au regard de la participation du public (entretien n°93), les fonctionnaires municipaux en critiquent l'organisation, sans pour autant remettre en cause le travail de leurs collègues. Le fonctionnaire en charge pour le district, travaillant aujourd'hui dans la province du Western Cape, explique en effet que la participation n'a pas été à la hauteur de ses espérances :

*"I think people are suffering from fatigue with all these public participation exercises. Because there are so many EIAs done, with public workshops, and after a while it gets difficult to get people participate. I think the people got tired of all these meetings. It's the same issues from one meeting to another. So it's a bit of a challenge to get everyone to participate"* (entretien n°56).

Il explique qu'une difficulté majeure est de faire participer les autorités traditionnelles, qui n'ont pas de bonnes relations avec la municipalité (entretien n°56). L'employé d'uMhlathuze responsable de la planification environnementale tient des propos similaires:

*"So I have only but positive experiences with X (le spécialiste de la participation du public en charge de son organisation pour l'EMF de Richards Bay), he has such an affinity for reading the public. And managing that process, very independently, very objectively, and even where you are pushing a certain agenda. It's amazing! (...) He was part of our EMF team but dealing with public participation aspects, and you'll read his reports. Something like an EMF, that is not project specific, where a specialist comes down in front and states this is what the development will attend and these are the benefits for you, or these are the impacts for you. You will find that those processes have very poor turn outs. As it is for EIAs, we have stakeholder fatigue"* (entretien n°71).

Les deux fonctionnaires ne blâment ni le travail de leurs collègues, ni celui du consultant, dont le second vante d'ailleurs les mérites. La faute en revient au public, qui ne participe pas, et à la multiplication des exercices participatifs, qui le lasse. L'opinion de la province et de la municipalité diverge donc quant au succès du processus participatif pour cet EMF, mais comme pour celui

d'uThukela, ni les uns ni les autres ne semblent avoir donné de consignes précises quant à son organisation. C'est le consultant en charge de l'EMF qui a choisi d'embaucher le spécialiste de la participation du public, comme nous le verrons dans le chapitre suivant. Nous avons montré que la collaboration semblait de mise tant au sein de la municipalité qu'entre la province et le ministère national de l'environnement. Cet esprit se retrouve dans la volonté de n'accuser ni les uns, ni les autres, bien que les opinions divergent. Nos résultats sont opposés pour l'EMF de la Garden Route.

Le fonctionnaire qui se targue d'avoir initié l'unité environnementale à Eden, aux portes de la retraite, explique n'avoir gardé qu'une image très floue du processus participatif ayant mené à l'EMF de la Garden Route (entretien n°30). En revanche, il mentionne spontanément le rapport sur l'état de l'environnement<sup>127</sup> qu'il a commandé en 2008 (entretien n°30). Ce rapport n'a pas été élaboré de manière participative, même si quelques acteurs clés sont remerciés pour leur participation en annexe du document, acteurs clés qui sont quasiment tous des fonctionnaires. L'employé qui a été embauché suite la création de l'unité environnementale pour la gestion des côtes n'hésite pas quant à lui à dénigrer le document ainsi que la manière dont il a été élaboré :

*"In fact I had a lot of problems with it and I'm going to be very honest with you. (...) I don't feel that their Environmental Management Framework actually followed a robust public participation. I never actually received an invitation to a public participation event. Which now leads me to believe if I haven't been even sent an invitation to go and contribute, it brings the question now how many people out there in rural communities that are living in the landscape, who don't even have access to email, they probably don't even have telephones, how many of them have been excluded from this? They came out with some really good things, but I think it was very generic. I think all of that I think had already been done (...) We knew that all scientifically as well (...) I thought was a bit of a regurgitation on other people's work, and not fully reflective of living landscapes. You know, I don't think it quite involved people, and civic society, living in a landscape (...) But everyone tends to be so focused on the scientific things they forget about people. And they forget about how people need to contribute towards the process, and they forget about how people need to be included in the process. So...pfff...It bothers me when people take short cuts like that, it really does!" (entretien n°32).*

Ce fonctionnaire de l'unité environnementale d'Eden reproche plusieurs choses à l'EMF de la Garden Route. Tout d'abord, il regrette de ne pas avoir été consulté plus en amont à propos de ce projet. Puis il considère que s'il n'a pas été consulté, les chances sont faibles que les communautés rurales aient pu l'être. Et il indique également que le contenu de ce plan est non seulement trop vague, mais également avait déjà été souligné par d'autres documents. Il utilise ce qu'il considère comme un déficit de participation du public, ce que nos résultats confirment puisque nous avons pu qualifier ce processus de manipulateur, afin de décrédibiliser ce plan environnemental, dont il s'est senti exclu. Le district

---

<sup>127</sup> Eden District Municipality. (2008). State of the environment report.  
[file:///C:/Users/pommerieux/Downloads/Eden%20State%20of%20Environment%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/pommerieux/Downloads/Eden%20State%20of%20Environment%20(1).pdf) [05/01/2017].

n'a pas été correctement consulté pour l'élaboration de cet EMF, et n'hésite pas à la reprocher au niveau national qui a mené l'élaboration de ce plan.

En conséquence, les employés du district ayant été embauchés récemment ne sont pas au courant de ce plan. Nous avons vu que le fonctionnaire du ministère de l'environnement en appui au district d'Eden ne l'était pas (entretien n°60). A George, l'une des municipalités locales, un employé en charge des espaces verts pense qu'ils n'ont pas d'EMF (entretien n°65). Il en va de même pour la personne au sein du district en charge de l'élaboration du plan qui va guider l'action du conseil municipal pour ces cinq années d'exercice (l'IDP), qui explique qu'il n'est pas au courant de l'EMF de la Garden Route mais nous renvoie vers le fonctionnaire précédemment cité (en entretien n°32) qui lui a demandé d'inclure dans le budget prévisionnel l'élaboration d'un plan environnemental (entretien n°28). Ce dernier en effet nous a expliqué vouloir élaborer pour Eden un plan, dont le nom n'est pas encore arrêté mais qui devra contenir les termes « mise en œuvre ». Ce plan permettrait en effet de regrouper toutes les études environnementales réalisées jusqu'à présent pour le district, et la question à laquelle il devrait répondre serait « maintenant que nous savons ce que la science dit, que pouvons-nous mettre en œuvre pour nous occuper de nos ressources naturelles ? » (entretien n°32).

La municipalité district résiste ainsi au processus manipulateur mis en œuvre dans le cadre de l'EMF de la Garden Route et dénigrant et invisibilisant ce plan, ainsi qu'en mettant en place ses propres initiatives.

Seul un fonctionnaire d'une municipalité locale interrogé s'en souvenait. Lui ne considère pas que la participation du public est une étape clé dans l'élaboration de l'EMF :

*“The EMF, the public participation requirements are not so stringent. Because it's an information preparation process. You're dealing with hard features, and hard features require technical expertise”*  
(entretien n°57).

Il fait la distinction entre un plan, comme l'EMF, et un programme comme le CMP. Pour lui, seul le second nécessite la participation du public, parce qu'il sert à définir la façon dont les gens souhaitent utiliser les ressources côtières (entretien n°57). Il explique qu'il a l'obligation de prendre en compte l'EMF, mais n'omet pas d'ajouter que l'information qu'il contient était correcte à l'époque parce que faite par des professionnels, sous-entendant qu'aujourd'hui il ne fait plus référence à ce plan parce qu'il nécessiterait une révision (entretien n°57). Nous avons montré qu'il n'était pas en accord avec la façon de faire du district. Ne pas discréditer ce plan, sans pour autant l'utiliser, est un moyen de marquer sa différence avec le district, sans devoir se plier à une exigence nationale.

## 2. Collaborer ou faire participer le public, deux stratégies différentes selon les municipalités

La dernière révision du CMP d'uThungulu a été financée par le ministère national de l'environnement, via un programme spécifique. Cependant, ce programme avait été initialement élaboré à l'initiative de la municipalité.

Le premier CMP d'uThungulu a été finalisé en 2004. Il a été élaboré dans la lignée du Livre Blanc national, puis du CMP de la province du Kwazulu-Natal, par les mêmes prestataires. L'un d'eux admet n'avoir gardé qu'un souvenir flou du dispositif participatif qu'il a contribué à mettre en œuvre :

*“When it comes to uThungulu... We certainly run a couple of workshops, if I recall (...) We had a whole bunch of stakeholders who came in. And, if I remember correctly, basically we did a fairly similar process to the national process. In terms of identifying issues, looking at that” (entretien n°9).*

Le processus participatif organisé dans le cadre du CMP d'uThungulu est celui dont il garde le souvenir le plus flou. Il ne se rappelle pas qui en était le commanditaire, ni pourquoi le district d'uThungulu a été choisi pour l'élaboration d'un programme de gestion des côtes.

Un fonctionnaire travaillant depuis cette époque pour l'unité de gestion des côtes de la province indique que deux municipalités districts du Kwazulu-Natal, Ilembé ainsi qu'uThungulu, ont été particulièrement proactives en décidant de se doter de CMPs bien avant que cela ne devienne une obligation légale. Pour lui, cela est dû uniquement à la présence de fonctionnaires au sein de ces municipalités à l'époque s'intéressant aux questions côtières, et il estime que leur départ a laissé un grand vide, personne dans les années qui ont suivi n'ayant montré un intérêt pour ces questions dans ces municipalités (entretien n°11). Le premier CMP, malgré la volonté d'organiser une participation du public similaire à celle mise en œuvre dans le cadre de la politique nationale, n'a donc pas été utilisé :

*“There are maybe very few of them that are aware that there is a document (ndlr: le CMP), but I think it was not implemented it was just kept there, until that committee was established. Then, they decided to review that. Now I think it's a sort of alive document because it's working” (entretien n°15).*

Si une première révision de ce CMP a été entreprise, c'est selon un ancien fonctionnaire de la municipalité de Richards Bay grâce au rôle moteur d'acteurs sociaux et des municipalités locales :

*“It was RB minerals (ndlr: une compagnie minière). Also the local municipalities, they didn't have capacity so the coastal plan covered them as well. We had quite active support from uMlathuze local municipality. Obviously we assisted Umlalazi and Umfolozi. KZN wildlife, they were also actively involved on that committee. So it was quite a good combination of people” (entretien n°56).*



Dans ce second CMP<sup>128</sup>, 355 pages sont dédiées à la description de la participation du public. On pourrait donc penser ici que la participation du public, sous l'impulsion des municipalités nouvellement impliquées dans la gestion des côtes à uThungulu, a été organisée de manière plus participative. Au contraire, cette participation a été décevante. Le fonctionnaire du Ministère national de l'Environnement basé à uThungulu n'a pas été satisfait (entretien n°15). Il considère que les chefs tribaux ne font pas correctement le lien avec les communautés rurales, et qu'il faut donc faire participer ces communautés directement (entretien n°15). Or, pour la révision de ce CMP, seules deux réunions ont été organisées : une première avec des acteurs clés, une seconde avec les chefs tribaux. La quantité de pages dédiées à la participation du public dans ce CMP est en fait due notamment à l'inclusion de tous les emails d'invitation envoyés.

La comparaison entre les deux documents, le premier<sup>129</sup> et le second CMP d'uThungulu, montre de très grandes similitudes, non seulement en termes de leurs structures, mais aussi du contenu. Des paragraphes entiers sont identiques. Un des consultants ayant eu la charge de cette révision le reconnaît, en indiquant d'abord que les consultants en charge de l'élaboration du premier CMP avaient fait un très bon travail :

*"(...) they did a very comprehensive job. So literally, for us, it was updating the status quo, revising the desired state, and then, obviously, updating the projects as well, because they got into quite a few projects, some of them weren't relevant, some of them had fallen by the way (...)"* (entretien n°8).

Les acteurs politiques n'ont pas émis de recommandations quant à la participation du public. Elle ne semble avoir été qu'un élément mineur de la révision. Le consultant lui-même reconnaît qu'il aurait pu faire plus :

*"I think we could have probably held a bigger workshop earlier the process"* (entretien n°8).

Ce document a en fait déçu différents acteurs :

*"There is information about access points, though it's not clear (...) Some of the threats that are faced by the coastal line, are not mentioned here (...). The dunes destruction are not mentioned here (...) And uMhlathuze (...) they also feel that some of the information was not included here. So, yes, those issues shall be taken care of"* (entretien n°15).

C'est ainsi que, lorsque le fonctionnaire du ministère national a appris la disponibilité d'un financement pour l'ensemble des municipalités côtières souhaitant élaborer ou réviser leur programme de gestion des côtes, le district d'uThungulu a choisi de s'en saisir pour réviser une seconde fois son programme.

Le fonctionnaire de la municipalité locale d'uMhlathuze, ayant vocation à devenir une métropole, confirme que l'unité nationale de gestion des côtes est un partenaire « silencieux » dans le processus

---

<sup>128</sup> uThungulu District Municipality. (2012). Revised Coastal Management Programme. [http://devplan.kzncogta.gov.za/idp\\_reviewed\\_2012\\_13/IDPS/DC28/Adopted/uThungulu%20District%20Municipality%20Coastal%20Management%20Programme.pdf](http://devplan.kzncogta.gov.za/idp_reviewed_2012_13/IDPS/DC28/Adopted/uThungulu%20District%20Municipality%20Coastal%20Management%20Programme.pdf) [05/01/2017].

<sup>129</sup> uThungulu District Municipality. (2004). *uThungulu Coastal Management Programme*. Scottsville: Institute of Natural Resources.

de révision (entretien n°71). Il explique ne pas être content du travail des consultants engagés pour élaborer ce programme et le leur avoir fait savoir :

*“I’m not entirely happy with the way the review is going on at the moment. In our last coastal working group, we’ve actually re-scheduled the meeting, because we were not happy with what the consultant’s presented. (...) A CMP must be like an IDP of a municipality. It should start off with a status quo, but then go on to just outline a plan. So what’s going to happen in terms of coastal erosion, of mining, of tourism, operation Pakhisa, this is a big programme in terms of government, in terms of disaster management? And outlined that in a very detailed way. You read the document, it’s very silent, it’s just quite mixed up at the moment. I would say also I think it starts off being too technical in terms of legislative frameworks and things like that. I’ve indicated this, I’ve even sent emails, I said ‘guys, this is what we don’t want to see. And that’s exactly what has been happening’. My emails outline what a CMP should address, and the reasons why I’m unhappy or I’m raising my concern is because those concerns or issues are not being addressed”* (entretien n°71).

Il n’est donc pas satisfait car il estime que le plan n’est pas suffisamment détaillé, et les problèmes rencontrés et soulevés par les municipalités locales n’y trouvent pas de solutions. Afin de pallier ces problèmes, il indique avoir demandé aux consultants de procéder à des entretiens individuels avec l’ensemble des fonctionnaires concernés au sein de toutes les municipalités locales côtières du district (entretien n°71). Il apparaît au travers du discours du fonctionnaire qu’il est tout à fait possible d’intervenir sur le travail du consultant, contrairement à ce que nos résultats concernant les plans environnementaux qui ne sont pas financés par la municipalité auraient pu suggérer. Néanmoins, les inquiétudes du responsable de la planification environnementale à uMhlathuze ne concernent pas l’organisation de la participation. Il pense avoir identifié les problèmes à résoudre, et est mécontent que le consultant ne suive pas ses consignes.

Lors du *Coastal Working Group* suivant (réunion n°5), nous avons d’abord pu constater l’absence de ce fonctionnaire. Néanmoins, comme nous l’avons raconté dans l’encadré n°8, la réunion a fait salle comble. Les discussions ont été animées, dans le sens où les sujets présentés ont fait l’objet de débat. Les présentations se sont enchaînées, jusqu’au dernier objet du programme : la présentation du CMP en l’état par le consultant. Le consultant souhaitait profiter de ce groupe de travail sur les questions côtières pour définir une vision ainsi que les priorités pour la gestion des côtes dans le district. Si le responsable de la planification environnementale a fait parvenir des commentaires à ce sujet, ils n’ont pas été lus durant cette réunion. En revanche, les différents reproches adressés au prestataire ont rejoint ceux dont il nous avait fait part. Un conseiller municipal a regretté qu’il ne soit pas question dans les priorités de la définition des zones côtières non constructibles car à risque. Il a souligné qu’il serait inacceptable que le CMP ne reflète pas les priorités du district. Un membre d’une ONG locale a soulevé plusieurs points, qui visaient à souligner les différents manques du plan, et le fait que selon lui le programme de manière générale n’était pas assez détaillé. Des fonctionnaires sont également intervenus, indiquant entre autres que ces remarques avaient déjà été effectuées lors du comité de suivi du projet. Le consultant a rétorqué qu’il n’avait pas réussi à approcher les fonctionnaires des

municipalités locales. Pour conclure ces échanges, la personne présidant le comité, fonctionnaire du district section planification, a dit avoir noté les difficultés de l'équipe de prestataires à discuter avec les municipalités locales, et déclaré que la rédaction de ce CMP était une priorité.

L'existence depuis plusieurs années de cette structure qu'est le CWG semble favoriser la compréhension de ce qu'est le CMP, ainsi que les discussions avec les consultants. Ils ont pu lui faire parvenir par ce biais leurs doléances. Néanmoins, personne n'a mentionné le fait que cette réunion, durant laquelle le prestataire ne disposait que d'une quinzaine de minutes de présentation, ne constituait pas un cadre approprié pour tenter un exercice participatif. Ce groupe n'est pourtant pas représentatif de la population. Différentes structures administratives y sont conviées et bien présentes. Mais, comme l'a regretté le fonctionnaire du Ministère national de l'Environnement affecté au district, les autorités traditionnelles n'y sont par exemple pas représentées. Le CWG n'est pas ouvert à tous, et le système d'invitation à ce groupe semble opaque. Parmi les quelques membres de la société civile présents ce jour-là, on dénombre deux représentants d'ONGs et un de la chambre de commerce locale. On n'aurait ainsi pas pu qualifier de participation du public un exercice visant à définir une vision avec les membres de ce groupe fermé, principalement constitué de fonctionnaires. Aucune des remarques lors de cette réunion n'a porté sur le fait qu'un véritable exercice participatif était nécessaire pour définir la vision et les priorités en termes de gestion des côtes dans le cadre de ce CMP. La révision du CMP d'uThungulu n'était pas achevée à la fin de notre période de terrain, ce qui rend possible le fait que des recommandations quant à la participation du public aient été effectuées par la suite, bien qu'improbable puisque les fonctionnaires durant cette réunion ont mentionné le fait que ce CMP devrait être présenté au conseil municipal en décembre pour adoption (ce CWG a eu lieu en septembre).

Si la collaboration entre fonctionnaires est fonctionnelle au sein de ce district, cela ne signifie pas pour autant qu'ils cherchent à promouvoir la participation du public. Ils semblent considérer cette collaboration comme étant suffisante. Si une telle pratique peut en effet paraître justifiable et suffisante, elle n'est pas en accord avec les lois sud-africaines, puisqu'une des priorités de la loi cadre environnementale, le NEMA, est la participation du public, et devrait s'appliquer à ce type de programme.

La participation du public au CMP d'Eden a au contraire été promue et favorisée par un fonctionnaire du district. Son profil ainsi que la façon dont il s'est impliqué dans l'élaboration de ce plan environnemental sont présentés dans l'encadré n°9.

### **Encadré n°9 : Portrait d'un « champion » municipal de la participation environnementale**

Durant nos entretiens, nombre de fonctionnaires, à la fois du Ministère national de l'Environnement (entretien n°42) de la province (entretiens n°20 et 21), de la municipalité (entretien n°28 et 30), et même des consultants engagés à l'élaboration d'autres plans (entretien n°22), nous ont suggéré de rencontrer le même fonctionnaire municipal pour en savoir plus sur l'élaboration du CMP d'Eden. Certains en parlaient en termes élogieux, d'autres sur un ton plus neutre, d'autres encore critiquaient le fait qu'il soit omniprésent. Ils n'en demeurent pas moins qu'il était dépeint comme un acteur crucial de la participation environnementale dans la municipalité district d'Eden.

En préparant nos phases de terrain, quand nous pensions à la possibilité de trouver des « champions » de la participation environnementale, nous imaginions qu'il s'agirait peut-être de personnes issues de populations précédemment désavantagées qui auraient eu à subir des nuisances environnementales pendant l'apartheid, ou bien d'un ancien activiste anti-apartheid souhaitant aujourd'hui œuvrer à la participation de tous, comme nous avons pu en rencontrer au niveau national pour l'élaboration de l'ICMA notamment. Le profil de ce fonctionnaire est tout autre. Il s'agit d'un citoyen britannique, qui a émigré en Afrique du Sud dans les années 2000 après sa rencontre avec un citoyen sud-africain. Leur mariage a été l'un des premiers mariages gays en Afrique du Sud. Ils ont d'abord travaillé dans une réserve, et ont reçu durant cette période des menaces de mort de la part d'homophobes<sup>130</sup>.

---

<sup>130</sup> Ces informations concernant son orientation sexuelle, son mariage, les menaces subies n'ont pas été abordées lors de notre entretien, mais nous ont été révélées par des coupures de presse, que nous ne citerons pas pour ne pas compromettre l'anonymat de cette personne.

Puis ce citoyen britannique a travaillé dans une municipalité locale, avant de travailler au sein du district d'Eden. Si nous nous permettons de mentionner ces informations sur la vie privée de cette personne, c'est pour souligner le fait que si elle n'a pas été victime d'injustices environnementales durant l'apartheid, elle a été victime d'injustices liées à son orientation sexuelle dans la période post-apartheid. Nous pensons que ces circonstances ont pu favoriser le fait qu'elle souhaite se battre contre d'autres types d'injustices, en favorisant notamment la participation environnementale de tous les habitants de son district.

Ce fonctionnaire explique en effet, comme nous l'avons vu, que le développement du CMP est non seulement une obligation légale, mais aussi qu'elle permet de redresser les injustices passées :

*“Well this was in light of the Act, having being presented in 2008, where it actually mandated municipalities with certain functions and (...) to obviously develop a local Coastal Management Programme, identifying very specific issues to do with the coast. And those included our access areas for instance, where in the previous area, in the apartheid area of South Africa, access was denied to subsistence fishers, and to the general populace. So it was to make right what was done wrong, that is one of the huge things that we're focusing one at the moment”* (entretien n°32).

Il est le seul des fonctionnaires interrogés à avoir mentionné spontanément qu'il était pour lui crucial que le prestataire engagé dispose de compétences en matière de participation du public, afin que le public ait une opportunité de faire part de ses commentaires, et que le processus soit inclusif, transparent et démocratique (entretien n°32).

Il a ainsi souhaité que la participation du public soit exemplaire :

*“It took on a very robust public participation. We looked at it very holistically. And our Coastal Management Programme can also be used to enhance education, and awareness raising”* (entretien n°32).

Afin que ce processus participatif puisse être robuste, il explique en premier lieu avoir fait

de son mieux pour que les réunions soient rendues publiques. Il est par exemple lui-même intervenu à la radio locale plusieurs fois afin de présenter les objectifs du CMP et d'annoncer les réunions qui auraient lieu. Puis il indique également être intervenu dans le choix du lieu des réunions, afin que ne participent pas seulement les habitants vivant le long des côtes, mais aussi ceux qui habitent plus dans les terres, dans des zones rurales, et qui utilisent les ressources côtières comme moyens de subsistance (entretien n°32).

Il explique que trois itérations ont été nécessaires. Une première série des réunions publiques a été organisée pour donner une idée générale de la façon dont le CMP allait être structurée ; une seconde pour discuter de la vision et des objectifs du programme ; une troisième pour que le public puisse commenter la version du CMP intégralement rédigée (entretien n°32). Deux rapports de participation du public ont été rédigés par le consultant par cet EMF<sup>131</sup>. Le premier fait le compte-rendu de la première série d'atelier : des réunions ont été organisées dans six lieux différents. Le second compte-rendu détaille la tenue d'une seconde série d'ateliers organisés dans neuf lieux différents. La troisième série d'atelier n'a pu être vérifiée. Il n'en demeure pas moins que ce programme est celui des différents plans environnementaux locaux étudiés pour lesquels le plus grand nombre d'ateliers a été organisé. Dans la plupart de ces ateliers, grâce aux comptes-rendus, nous avons pu constater que le fonctionnaire était présent. Il explique les raisons de sa présence :

*“And there were times where I felt the consultant was, not out of order, but I didn't feel that sometimes he actually answered the question the*

*way I would have. And I was a bit scared he would have alienated one or two people. But, in saying that, I was there, I made sure I was there so that I could step in as a completely impartial person and be able to answer that question, to satisfy people's needs and wants”* (entretien n°32).

Il considère que le nombre de participants à ces réunions a été remarquable. Il regrette que la plupart de ces participants n'aient fait des commentaires que par rapport à leurs problèmes particuliers, mais se targue d'avoir apporté à tous une réponse dans le CMP final, qu'il porte avec lui « comme une bible » pour montrer les stratégies qui seront mises en place en réponse aux questions des habitants (entretien n°32). Il estime, en l'absence de plaintes, que les habitants sont satisfaits de la façon dont ce programme pour la gestion des côtes a été élaboré :

*“I think, if the process was not properly done, there would have been a load of complaints of people not hearing about it, or people upset that their comments weren't taken into consideration. But we didn't. We had absolutely no complaints. So I think people were quite happy, and quite appreciative that local government is taking this step forward toward looking at an integrated way of managing the coastline”* (entretien n°32).

Contrairement à ce que ce fonctionnaire indique, le processus ne s'est pas totalement déroulé sans heurt, des participants ayant estimé notamment que certaines populations rurales n'avaient pas pu participer. Nous reviendrons sur ces faits dans le chapitre 7, afin de mieux comprendre ces revendications du public.

L'étude du profil de ce fonctionnaire municipal révèle néanmoins qu'il est possible que des structures administratives se saisissent des plans environnementaux locaux et influent sur le travail des consultants pour organiser une participation du public « robuste ». En l'absence des moyens financiers conséquents et d'incitation politique, les structures administratives locales traitant des questions environnementales locales sont dépendantes d'un ou deux fonctionnaires et de leur bonne

<sup>131</sup> Documents non publiés transmis lors de l'entretien n°31 : Eden District Municipality. (2012). *Eden District Municipality Coastal Management Programme - Series 1 workshops; Public Participation Process* ; Eden District Municipality. (2012). *Eden District Municipality Coastal Management Programme. Public Participation Process - Draft CMP Review Workshops*.



volonté. Ce fonctionnaire du district d'Eden semble en être l'exemple. Il souhaitait d'ailleurs que nous citions l'importance de faire son travail avec passion, c'est donc sur cette citation que nous concluons son portrait :

*"We're sort of very passionate about what we want to do. And I've often said this. I think in life, and you can quote me on this. Whatever you do in life, you need to do it for the right reasons. And then you will gain success"* (entretien n°32).

La bonne collaboration entre fonctionnaires, qui est prônée par la Constitution de l'Afrique du Sud, ne favorise pas nécessairement la participation du public, contrairement à l'activisme d'un fonctionnaire plutôt isolé, dont nous avons vu que les relations avec les municipalités locales n'étaient pas des meilleures. La participation environnementale n'apparaît en effet pas comme étant la priorité de la plupart des fonctionnaires municipaux interrogés, qui cherchent d'abord à rendre les structures environnementales locales fonctionnelles. La participation du public semble à ce titre souvent confondue avec la mise en place des structures représentatives, comme dans le cadre du groupe de travail sur les questions côtières à uThungulu qui intervient à la place du public pour définir les priorités dans la gestion des côtes.

## Conclusion

Environnement et participation du public n'ont qu'une place mineure dans les campagnes politiques locales. Les élus locaux, qu'ils appartiennent ou non au parti ayant remporté la municipalité district, insistent sur la nécessité d'un développement économique. Ils reconnaissent les problèmes environnementaux de leurs districts, mais ne s'en préoccupent guère. Même au niveau local, les campagnes sont en effet toujours dominées par l'idéologie de l'ANC, rendant difficile l'émergence des préoccupations locales différentes. Les acteurs politiques locaux ne s'impliquent donc pas dans la construction de la participation environnementale. Maires des districts et élus locaux ne connaissent pas les plans et programmes environnementaux étudiés. Ils se renvoient la responsabilité, mais estiment également que ce sont les fonctionnaires qui ont la charge de ces plans et programmes.

Les ressources municipales disponibles influencent indirectement la création d'unités environnementales. Les municipalités disposant de meilleures ressources attirent en effet des fonctionnaires désireux de faire progresser leur carrière, et certains d'entre eux choisissent de s'intéresser aux questions environnementales. Le district d'uThukela, manquant de personnel et de ressources, ne parvient pas à faire fonctionner d'unité environnementale. Dans le district d'Eden, les fonctionnaires, majoritairement blancs et masculins, sont fiers de l'environnement dans lequel ils vivent. Néanmoins, les tensions entre eux les amènent à travailler de manière plus isolée que dans le district d'uThungulu. Les fonctionnaires de cette municipalité district, issus de populations précédemment désavantagées, insistent sur la nécessité de collaborer pour intégrer les questions environnementales au processus de planification.

L'ensemble de ces fonctionnaires s'implique peu dans l'élaboration des plans et programmes initiés par la province ou le ministère national. Ils louent ou critiquent le processus participatif mis en œuvre dans ce cadre, selon les relations qu'ils entretiennent avec ces niveaux, sans pour autant considérer l'organisation de la participation du public comme étant de leur responsabilité. Lorsqu'ils prennent la responsabilité d'élaborer ou réviser un plan ou programme environnemental en revanche, leur implication diffère. Les fonctionnaires d'uThungulu suivent de près le travail du consultant en charge de l'élaboration de leur programme de gestion des côtes. Néanmoins, la participation du public n'est pas leur priorité. Elle l'est en revanche pour un fonctionnaire de la municipalité d'Eden, qui s'appuie sur le public afin de faire prendre conscience, tant aux acteurs politiques qu'à ses collègues avec lesquels il n'entretient pas toujours de bonnes relations, que la thématique de la gestion des côtes doit être considérée.

Les fonctionnaires municipaux décidant de lancer l'élaboration d'un plan ou programme local sont donc plus enclins à s'y impliquer que lorsque ces plans sont initiés par les ministères provinciaux et nationaux. Pour qu'ils puissent le faire néanmoins, il est nécessaire que leurs municipalités disposent des ressources suffisantes afin qu'ils aient le sentiment que leurs initiatives puissent contribuer à leur réussite professionnelle. Favoriser la participation du public n'est pas la priorité des employés d'uThungulu, issus de populations désavantagées par le régime de l'apartheid. Ils insistent sur la collaboration. C'est seulement dans un cas de tensions entre différentes structures administratives municipales, avec des employés majoritairement issus de populations avantagés par le précédent régime, que l'un d'eux va chercher à s'appuyer sur le public. Les fonctionnaires d'unités administratives locales ne s'impliquent ainsi soit pas dans la construction de la participation environnementale locale, soit ils l'instrumentalisent pour promouvoir la cause environnementale.



# Chapitre VI

## Consultants contre consultants

---

Les acteurs politiques n'ont montré qu'un intérêt très limité pour la participation environnementale. Quant aux structures administratives, peu d'entre elles ont intégré l'impératif participatif à leur culture institutionnelle. La définition et l'organisation de la participation du public à l'élaboration des plans environnementaux semblent alors laissées à la discrétion de prestataires, embauchés pour les rédiger.

Malgré le fait que le recours à des prestataires s'intensifie sous la démocratie sud-africaine (Bourblanc, 2017; Chipkin, 2011), l'absence de recherches concernant les consultants de manière générale dans ce pays nous a mené à élaborer nos hypothèses à partir de travaux récemment publiés en France. Ils ont notamment montré que la professionnalisation des spécialistes de la participation du public avait menée à une standardisation des prestations offertes (Nonjon, 2012), La participation du public, ainsi réduite à un outil (Bonaccorsi et Nonjon, 2012), ne favoriserait pas la participation de l'ensemble des Sud-Africains. Des différences entre les profils des consultants sont toutefois susceptibles d'avoir un impact sur la standardisation de l'organisation de la participation environnementale. La proximité sociologique entre fonctionnaires et consultants est en effet pensée comme favorisant la pénétration du conseil (Poupeau et al., 2012). Une proximité entre consultants et fonctionnaires commanditaires de plans et programmes environnementaux locaux pourrait ainsi avoir accéléré la standardisation, et la mise à distance du public, en particulier dans le cas où ils auraient déjà travaillé ensemble sous le régime de l'apartheid.

Pour l'intégralité des plans et programmes environnementaux locaux étudiés, les fonctionnaires ont choisi de faire appel à des consultants, qui ont eu à la fois la responsabilité de leur élaboration et de l'organisation de la participation publique. Ce chapitre étudie deux types de consultants en concurrence : d'un côté, les consultants accordant une importance particulière à l'organisation de la participation du public, de l'autre ceux spécialisés sur la dimension environnementale et non sur la participation publique. Notre analyse porte principalement sur les huit consultants ayant été impliqués dans l'élaboration des plans et programmes locaux étudiés. Nous confronterons leurs discours, ce qui nous permettra de montrer les similitudes entre les raisonnements de ceux qui insistent sur la nécessité de faire participer le public, et entre ceux qui ne le font pas. En étudiant la manière dont ils organisent effectivement la participation environnementale locale, nous comparerons à la fois le discours à la pratique et leurs pratiques entre elles. Nous comparerons également les raisonnements et pratiques des huit consultants à celles de consultants ayant eu la charge d'autres plans environnementaux, ou à

d'autres échelles, afin à la fois de comprendre quels sont les discours et pratiques dominantes en Afrique du Sud, et le degré de professionnalisation des différentes catégories de consultants.

Nous nous intéresserons dans un premier temps aux consultants accordant une importance moindre à la participation du public. Nous examinerons leur profil ainsi que la manière dont ils envisagent les plans et programmes environnementaux locaux, afin de comprendre pourquoi ils y accordent peu d'intérêt. Puis nous étudierons la façon dont ils organisent effectivement la participation du public.

Dans un second temps, nous nous intéresserons à ceux ayant placé le dispositif participatif au cœur de l'élaboration du plan environnemental dont ils avaient la charge. Nous étudierons leur profil et analyserons leurs points communs ainsi que leurs différences avec la catégorie de consultants précédemment étudiée. Puis nous examinerons la manière dont ils ont mis en œuvre la participation du public. Dans un troisième temps, nous étudierons de manière plus générale le recours à ces deux catégories de consultants dans les domaines de l'aménagement et de la gestion des côtes, afin de saisir l'évolution de discours et pratiques de consultants au fil du temps, et de mettre à jour la pratique qui domine à l'heure actuelle en matière d'organisation de la participation environnementale.

## **I Des « consultants environnementaux » blâmant le public pour son manque de participation**

La première catégorie de consultants que nous avons définie regroupe ceux que nous avons appelés les « consultants environnementaux ». Si leurs profils diffèrent, nous montrerons qu'ils ont en commun de ne pas compter la participation du public parmi leurs priorités et de vouloir vendre une « recette standard » à moindre coût dans le domaine de plans et programmes environnementaux locaux.

### **A. Vendre une « recette standard » à bas coût**

Sur les cinq plans et programmes environnementaux étudiés, quatre consultants ont accordé peu de cas à l'organisation de la participation du public. Il s'agit des consultants ayant la charge de l'élaboration des EMFs d'uThukela et de la Garden Route, ainsi que de la première et la seconde révision du CMP d'uThungulu.

Deux d'entre eux sont des anciens fonctionnaires. L'un travaillait au sein du Ministère national de l'Environnement, et a participé à l'élaboration notamment du guide sur les EMFs. Peu après, il a rejoint une grande entreprise de conseil environnemental. C'est à ce moment-là qu'il a eu la charge de l'élaboration de l'EMF de la Garden Route. Il nous a reçue dans les bureaux de la nouvelle entreprise qui l'emploie, une firme internationale renommée, en plein cœur du quartier des affaires de

Johannesburg (entretien n°1). Le second a travaillé dans le domaine de la gestion des côtes dans la province du Kwazulu-Natal pendant huit ans. Puis il a choisi récemment de fonder sa propre entreprise de conseil, car il était frustré lorsqu'il travaillait pour l'Etat de ne pouvoir élaborer les plans et programmes environnementaux lui-même, et de devoir avoir recours à un consultant. Il a alors été engagé pour élaborer notamment des CMPs locaux dans la province financés par le ministère national (entretien n°68). Les deux autres consultants ont toujours travaillé dans le secteur privé. L'un d'eux travaillait depuis deux ans et demi dans une grande firme internationale ayant fusionné avec une entreprise de conseil sud-africaine lorsqu'il a été impliqué dans la première révision du CMP d'uThungulu (entretien n°8). Le dernier travaille depuis plusieurs années pour une entreprise de conseil sud-africaine ayant des antennes dans trois des provinces du pays. Entre un ancien fonctionnaire blanc travaillant désormais dans une des plus hautes tours de Johannesburg, un jeune entrepreneur noir ayant travaillé pour la province, une femme blanche débutant sa carrière dans une entreprise internationale, et un homme blanc ayant toujours travaillé dans le secteur privé, il est a priori peu aisé de trouver des points communs. Et pourtant, tous ont une vision similaire de ce que doit être un « bon » plan environnemental local et partagent des idées communes quant à la manière d'organiser la participation du public.

Ces quatre consultants développent un argumentaire afin de justifier l'organisation de dispositifs participatifs *a minima*. Dans un premier temps, ils insistent sur la nécessité de présenter une offre compétitive afin d'être embauché. « Le prix » est le critère qui selon eux leur a permis d'obtenir l'appel d'offres (entretien n°8). Il faut avoir les compétences techniques nécessaires, mais ensuite le choix des fonctionnaires se porte sur la proposition la moins chère (entretien n°8). Le budget mis à disposition par la province pour la réalisation de l'EMF d'uThukela était d'un million cinq cent mille rands. L'offre du prestataire qui a été choisi était de neuf cent mille rands (entretien n°4). Une telle offre était donc bien inférieure au budget prévu. Afin d'obtenir le contrat pour l'élaboration de l'EMF d'uThukela, le consultant a en effet proposé une offre la moins chère possible :

*“Yes, I must admit, there's a lot of competition, when we do bids for environmental work and there's no difference with EMFs. I feel that we have developed competencies with EMFs, because we've done quite a few of them for many years, for more than ten years we're busy with various EMFs (...) I would imagine that we had a good understanding of what the scope was, and our technical proposal was strong, but it does come down to costing, when you do work in the public sector. We would have put in a very competitive cost proposal which we felt we could still do the work, for that amount, but we obviously had to go in competitively and sharpen our pencils, otherwise you won't get work in the public sector. (...) The thing with “cheap” though is that you have to make sure you're still in a position to provide a product, that achieves its objectives. Otherwise you don't bid, if you're going to go too cheap, because you know you're going to underperform, and it will be to the detriment of the company”* (entretien n°13).

Pour lui, qui veut travailler pour le secteur public doit faire des efforts financiers car la compétition est rude. Il faut toutefois faire attention à ce que l'offre permette effectivement d'élaborer le plan environnemental en question, dans le cas contraire la réputation de l'entreprise pourrait être mise en cause. Son entreprise revendique en effet principalement ses compétences dans des projets infrastructurels « majeurs » d'importance nationale<sup>132</sup>, et souligne sa capacité à réaliser diverses études, plans et programmes pour le compte d'administrations nationales, provinciales et locales. L'entreprise n'est cependant pas dépendante de contrats publics puisqu'elle réalise aussi par exemple des études d'impact environnemental pour le compte de développeurs. Elle est implantée dans trois provinces, ce qui lui permet également de ne pas être dépendante d'une structure administrative donnée. C'est également le cas de deux entreprises de trois autres consultants interrogés : elles ont des employés et bureaux de par l'Afrique du Sud, et travaillent aussi bien pour des marchés publics que des contrats privés (entretien n°1 et 8). Le dernier consultant a fondé son entreprise récemment dans la province du Kwazulu-Natal, mais compte étendre ses activités (entretien n°68). Pour les quatre entreprises, l'élaboration de plans et programmes environnementaux locaux ne constituent pas une source de revenue principale. La production d'un « mauvais » plan ou programme qui serait décrié par des fonctionnaires ou acteurs politiques paraît plus dommageable aux carrières individuelles des consultants interrogés qu'à leurs entreprises, qui seraient en mesure de faire intervenir d'autres employés et d'augmenter les ressources financières disponibles dans un cas conflictuel.

Afin de pouvoir proposer des plans à bas coût, il n'est pas question pour les consultants environnementaux d'élaborer des plans sur mesure. Les consultants environnementaux revendiquent une élaboration standard des plans et programmes environnementaux dont ils ont la charge, en évoquant les obligations légales ou leur expérience qui leur a permis de parvenir à une « recette » dont ils sont satisfaits.

Les deux consultants qui ont peu d'expérience dans l'élaboration des plans environnementaux pour lesquels ils ont été engagés mettent en avant le fait que le ministère national a publié une « recette » précise, et qu'ils comptent s'y tenir. Le consultant en charge de la première révision du CMP d'uThungulu explique ainsi :

*“There's basically a guideline document, that has come out from government, Department of Environmental Affairs, and tells you, that's a recipe basically, and you have to comply to that [...] So it's very regulated”* (entretien n°8).

Le consultant s'occupant de la seconde révision du CMP d'uThungulu, également peu expérimenté, insiste sur le fait que le cahier des charges a été rédigé par l'unité nationale et est donc identique pour les quatre provinces côtières. Les obligations seraient donc « exactement les mêmes » pour les trois CMPs qu'il est en train d'élaborer (entretien n°8). Quant aux deux consultants ayant le plus

---

<sup>132</sup> D'après le site internet de la compagnie: <http://www.nemai.co.za/about.html> [18/04/2017]

d'expérience, ils sont parvenus à élaborer leur propre « recette » qu'ils cherchent à vendre. Le consultant impliqué dans l'EMF d'uThukela en donne les détails :

*“The core of the EMF approach stays the same, but I must admit, between two consultants, you won't find exactly the same approach for the EMFs, which is very interesting. And I find that amongst all the EMFs have looked at, ours is different. We have an approach though that we've refined over the period, and I've now used this approach, exactly the same, for the third time. So I do feel that we have an approach that we are satisfied with, and that it's a good recipe, that we can replicate for other EMFs”* (entretien n°13).

Sa recette diffère des autres en particulier concernant la manière d'établir l'état désiré de l'environnement dans le futur. L'approche de son entreprise s'appuie sur cinq facteurs, incluant la vulnérabilité de l'environnement, les objectifs managériaux, les contraintes et opportunités, les pressions en termes de développement, ainsi que les aspirations du secteur public et privé (entretien n°13). Alors que le public devrait selon la loi<sup>133</sup> jouer un rôle majeur dans la définition de l'état désiré de l'environnement, sa participation ne constitue plus qu'un élément parmi d'autres permettant de la définir d'après cette recette. Quant au fonctionnaire ayant participé à l'élaboration du guide concernant les EMFs sous la démocratie, il défend également une approche standardisée:

*“The idea is to standardize the... Because, let me tell you, (...) while drafting the guidelines, I reviewed a lot of different EMFs that were done by other people and different types of ways they applied it, and there was a big political thing between the different provinces, in terms of what the EMF should be, how should it be applied, and the technology behind it. We had a discussion around the technology behind it but my personal view, you have to standardize it. Otherwise somebody does it this way, and get a different answer than the way that we apply it (...) We actually are quite set on 'this is the way that it should be done' ”* (entretien n°1).

Il défend donc la façon de faire l'EMF qu'il a mise en place avec ses collègues du ministère national contre d'éventuelles velléités d'indépendance des provinces. Tous revendiquent ainsi l'idée d'une standardisation de la manière d'élaborer les plans environnementaux locaux, ce qui laisse peu de possibilités d'adaptation aux contextes locaux et semble a priori marginaliser le rôle de la participation du public. La standardisation apparaît comme un moyen de faire des économies, et de proposer une offre à bas coût pour la réalisation d'un plan ou programme environnemental local, une telle offre étant considérée par ces consultants comme une condition nécessaire à l'obtention d'un contrat avec le secteur public. Le seul ancien fonctionnaire parmi les consultants environnementaux interrogés voit également la standardisation comme un moyen d'imposer sa vision, et celle de ses anciens collègues du ministère national, à l'ensemble des provinces.

Afin de pouvoir mettre en œuvre leur méthode standard, ils discutent peu de l'objectif de chaque plan ou programme local avec les autorités concernées.

---

<sup>133</sup> Section 5.5 de la loi : Department of Environmental Affairs. (2012). Environmental Management Framework Regulations. *Government Gazette*(35769), 196-233.

Pour la première révision du CMP d'uThungulu, le consultant estime que la municipalité essaie simplement d'être « proactive » en mettant à jour son programme de gestion des côtes juste après les nouvelles régulations. Pour lui, l'objectif est simple : faire en sorte que le CMP corresponde aux nouvelles obligations légales. Il loue par ailleurs le travail des consultants qui ont élaboré le tout premier CMP d'uThungulu :

*“They did a very comprehensive job. So it was literally, for us, it was updating the status quo, revising the desired state, and then, obviously, updating the projects as well (...)”* (entretien n°8).

Il considère que le document initial ayant été très bien fait, leur rôle n'en est que moindre. Pourtant, nous avons vu dans le chapitre précédent que les fonctionnaires des municipalités locales estimaient que leurs priorités avaient mal été reflétées à l'issue de cette première révision, d'où la nécessité d'une seconde révision. Le manque de dialogue entre consultants et fonctionnaires municipaux transparait dans ce cas. Pour la seconde révision, le prestataire estime lui aussi que l'objectif est simple et dicté par le ministère national :

*“I think we were quite clear of what is required. I think one of the objective for national was to see just in terms of the gap analysis, not to say you dig for information that is not there (...) So we had to rely on the existing information. Our goal was not to go and do something that is not there”* (entretien n°68).

Il ne faut pas réaliser de longues études scientifiques pour élaborer ce programme de gestion des côtes, mais montrer ce qui a ou n'a pas été fait, pour que des études complémentaires puissent être faites par la suite. Là encore les fonctionnaires municipaux sont en désaccord avec cette approche, puisqu'ils ont notamment reproché à la première version de ce programme élaborée par ce prestataire sa simplicité lors de l'une des réunions du groupe municipal de gestion des côtes (réunion n°5). A uThukela, le consultant chargé de l'élaboration de l'EMF admet ne pas avoir discuté de l'objectif attendu de l'EMF avec les fonctionnaires, et s'être appuyé sur son étude de la situation environnementale, constituant la première étape dans l'élaboration d'un plan de gestion de l'environnement, afin de définir le but de l'EMF d'uThukela. Il voit cet EMF comme devant permettre un développement soutenable de la municipalité, mais n'en a pas discuté avec les acteurs concernés (entretien n°13). Quant à l'ancien fonctionnaire du ministère chargé de l'EMF de la Garden Route, l'objectif est pour lui simple : son mandat est celui de la conservation, et de la protection des ressources naturelles. Il donne l'exemple d'un des premiers EMFs qu'il a réalisé et dont il est fier :

*“The Windhoek<sup>134</sup> EMF, which was a very successful EMF, I think one of the most successful to date. (...) The water strategies were identified as a problem. And southern Windhoek aquifer, because they get their water supply from underground aquifer, and, which led further into drafting regulations for the protection of that aquifer. (...) So it's actually the very first EMF that starts off in planning, looking at sensitive environments, identifying it, and then putting a policy and regulatory framework in place to protect that. So it actually came full circle. I just got proud of that one (rires)”* (entretien n°1).

---

<sup>134</sup> Windhoek est la capitale de la Namibie, ce qui prouve ni l'activité des consultants, ni l'emploi de l'EMF n'est limité à l'Afrique du Sud.

Il est ainsi fier de cet EMF parce qu'il a abouti légalement à la protection d'un aquifère. Il admet par la suite de l'entretien que la municipalité concernée a beaucoup participé à cet EMF dont elle avait fait la demande, contrairement au public, qui n'était pas intéressé (entretien n°1).

Les consultants environnementaux ont donc leur vision de ce que doit permettre d'accomplir l'EMF, une vision dont ils discutent peu avec leurs clients, ce qui leur permet de mettre en œuvre leurs méthodes standardisées quel que ce soit le contexte et de proposer un prix compétitif. Ils doivent tous les quatre par ailleurs effectuer de longs trajets lorsqu'ils se rendent au sein de la municipalité concernée par le plan ou programme environnemental qu'ils élaborent, ni les bureaux de leurs entreprises (généralement situés dans les chefs-lieux des provinces) ni leurs lieux de résidence n'étant à proximité. Réduire les opportunités de discussions avec les fonctionnaires locaux, et ainsi le nombre de trajets à effectuer, est un moyen supplémentaire de réduire les coûts.

Le manque d'intérêt des consultants environnementaux pour l'avenir des documents qu'ils élaborent souligne la priorité qu'ils accordent à l'obtention de contrats publics plutôt qu'au fait de rendre les plans et programmes environnementaux utiles et pertinents pour les acteurs concernés. Ils se dédouanent de toute responsabilité quant à la (non) mise en œuvre des plans et programmes locaux qu'ils aident à élaborer, et ne forment pas les autorités locales à leur utilisation, bien que les cartes informatiques produites entre autres soient parfois difficiles à aborder pour des personnes non initiées<sup>135</sup>.

Le prestataire qui a pris en charge la première révision du CMP d'uThungulu admet ne pas avoir suivi le devenir du projet. Il estime qu'il faudrait idéalement qu'il y ait une révision de ce programme tous les ans, sinon le programme ne serait plus qu'une formalité administrative, ce qui serait dommage (entretien n°8). En plaidant pour une révision annuelle, il cherche à assurer de la pérennité de son travail, puisque les offres de travail seraient ainsi multipliées. Le consultant chargé de la seconde révision de ce programme affirme sa volonté d'élaborer un document qui serait pratique, que la municipalité pourra mettre en œuvre. Il a souhaité mettre le budget nécessaire à chaque projet dans le programme en cherchant qui pourrait fournir les fonds afin de clarifier les responsabilités de chaque autorité. La province s'y est cependant opposée, ce qu'il regrette. Il estime ainsi, non sans scepticisme, que la mise en œuvre de ce programme sera largement dépendante des capacités municipales (entretien n°68). A uThukela, le prestataire engagé pour l'élaboration de l'EMF nous explique d'abord que les municipalités vont être obligées de se servir de l'EMF lorsqu'il sera adopté. Au vu de ses interactions avec la province, il ne doute pas que les fonctionnaires provinciaux utiliseront cet outil, qu'ils attendaient « désespérément ». En revanche, il doute des capacités de la municipalité à se servir d'un tel outil (entretien n°13). Si l'ensemble de ces prestataires doutent des capacités municipales, aucun n'a néanmoins prévu d'inclure dans le projet une formation à l'utilisation de ces plans ou

---

<sup>135</sup> D'après nos propres observations concernant les plans et programmes environnementaux en question.



programmes. Il en est de même pour l'ancien fonctionnaire du ministère national de l'environnement, qui a une opinion beaucoup plus tranchée sur l'avenir des EMFs :

*"I think the biggest failure is the physical implementation of it, adherence to it and support of it. So from a provincial authority and the local authority respectively. I mean the local authorities are driven by tax-based. Which means, they need development"* (entretien n°1).

Il n'hésite pas à ajouter que toutes les sphères gouvernementales, provinciales, municipalités districts et locales, sont selon son opinion inutiles. Quant à l'EMF de la Garden Route dont il a eu la charge, il nuance un peu son jugement, en affirmant que le fonctionnaire qui l'avait engagé pour l'élaboration de cet EMF, qui est un ami, lui a indiqué que SAN Parks et les bureaux provinciaux déconcentrés de George l'utilisaient (entretien n°1). Nous avons pu constater dans le chapitre précédent que tel n'était pas le cas.

Les consultants environnementaux, aux profils si différents, ont en commun de vouloir élaborer les plans et programmes locaux selon une méthode standard afin de pouvoir proposer une offre à bas coût. Ils n'encouragent pas le dialogue avec les municipalités locales, qui pourraient remettre en cause leurs méthodes, et s'intéressent peu au devenir de ces plans. Pour ses consultants ainsi que les moyennes et grandes entreprises qu'ils représentent, la priorité semble être à l'obtention d'une multiplicité de contrats plutôt qu'à l'attention portée à chacun d'eux. Nous allons voir que l'organisation de la participation du public constitue pour eux un élément mineur de leur « recette ».

## **B. L'organisation de dispositifs participatifs *a minima***

Non sans surprise, aucun de ces quatre consultants n'a mis en avant les qualités de facilitateur ou de spécialiste de la participation du public pour expliquer les raisons du choix de son entreprise comme prestataire, ni n'a indiqué une manière particulière d'organiser la participation du public comme faisant partie de sa recette.

Leur vision de ce que doit être la participation est d'abord réductrice. Selon le prestataire chargé de la première révision du CMP d'uThungulu :

*"It's just to get buy-in, basically. Because you can create this amazing document, and if you haven't involved anybody in the compilation of it, nobody is going to buy into it. Because it will be, 'oh, it's another paperwork, on somebody desk'. So if you involve the public, they feel like they know what's going on, and if they see something happening, they're also aware of what's the lights are on, in terms of you know there's an EMF out there, so you can't develop this in a certain area, and it just gives them I think an environmental right footing, to stand on, in terms of what's happening in the area"* (entretien n°8).

La participation du public prônée par ce consultant s'apparente ainsi à de la manipulation, d'après la définition suivante:

*“In the name of citizen participation, people are placed on rubberstamp advisory committees or advisory boards for the express purpose of "educating" them or engineering their support. Instead of genuine citizen participation, the bottom rung of the ladder signifies the distortion of participation into a public relations vehicle by powerholders” (Arnstein, 1969).*

Le consultant met en effet en avant l'idée de « vendre » le projet, ce qui s'apparente à de la manipulation puisque le dispositif participatif devient alors un moyen d'obtenir le soutien des participants. Le fait que cette personne choisisse par ailleurs de répondre en donnant l'exemple de la participation du public à des EMFs, alors que nous mentionnons dans notre question les objectifs de la participation du public aux CMPs révèle deux autres aspects. D'abord, l'entreprise qui l'emploie effectue des contrats pour différents types de projets environnementaux. Ensuite, ses employés tendent à envisager de la même façon la participation du public à différents types de plans, programmes ou projets environnementaux. Un de ses confrères ayant la charge de la seconde révision de ce même document commence par rappeler l'obligation constitutionnelle:

*“The constitution, the national environmental management act, everyone need to participate. But also to share information, not like in the past, people were not involved, and this thing was just something happening. Although it's difficult, because people were not used to these things in the past. (...) In the past we just told them and they vandalized the thing because they were not involved. So it is very important” (entretien n°68).*

Il affirme l'objectif d'un partage de l'information, en ajoutant une dimension: il faut que les gens soient au courant du projet avant sa réalisation pour éviter tout acte de vandalisme. Ce n'est pas facile parce que les gens n'avaient pas l'habitude de ce genre de dispositif dans le passé (entretien n°68).

L'ancien fonctionnaire qui s'est occupé de l'élaboration de l'EMF de la Garden Route critique tout d'abord ses collègues, en indiquant que généralement, le processus est manipulé par la personne qui l'organise pour en obtenir une réponse précise, ce qu'il sait parce qu'il a lui-même participé à ce genre de dispositifs. Mais il ajoute que sa compagnie essaie, elle, d'instaurer un dialogue qui n'est pas à sens unique. Il explique ainsi l'objectif « large » qu'il a tenté d'atteindre pour l'EMF de la Garden Route, en commençant par rappeler ce que la loi préconise pour les études d'impact environnemental, avant d'expliquer ce qu'il a tenté de faire en plus pour cet EMF :

*“So there is a limitation I think within the invite of what the law says in terms of what is real stakeholder engagement. And it's predominantly a participatory approach. So we did this very large thing rather than participatory approach with the EMF, and we asked the local inhabitants, the community, 'have we missed stuff? Is there additional information that you know of, that's on the ground, and we should incorporate into our EMF?' And sometime we did get some information but it's already, you know in terms of doing our status quo assessment, we got that information already. So yes, ok, so you think this is sensitive, we also picked it up there's sensitive so you know, it's almost a check and balance type of thing” (entretien n°1).*

Les termes qu'emploie ce consultant sont étranges. On comprend qu'il essaie d'expliquer que la participation rendue obligatoire pour les études d'impact est minimale. Cependant, il critique le terme

« participatif » et cherche à faire quelque chose de plus. On voit ainsi qu'il maîtrise mal le champ lexical de la participation, puisqu'il semble plutôt évoquer le fait que les dispositifs requis soient consultatifs alors que lui essaie de mettre en œuvre des dispositifs participatifs. Par ailleurs, il reconnaît lui-même que le dispositif qu'il a organisé et considère comme « plus que participatif » n'a finalement pas ajouté grand-chose au processus, puisque la vision de la vulnérabilité environnementale qu'avaient les participants n'a fait que confirmer la sienne. Il confirme ainsi notre analyse d'un processus manipulateur, qui avait pour objectif de faire participer des habitants qui avaient le même but que le prestataire et son commanditaire.

Le consultant en charge de l'EMF d'uThukela est celui qui affirme a priori la vision la plus participative de l'EMF :

*"It would be to provide the people with a platform to engage, to give input, input with regards to what is status quo, what is desired state, what are key requirements in the area, in the district, to achieve the desired state. So it allows us to have a transparent process, with a balanced perspective, of what people want. We can put that into the EMF and it just affords credence to the process"* (entretien n°13).

Il souhaite un dialogue, qui permette aux participants de définir l'état futur souhaité du district et les moyens d'y parvenir. Il relativise cependant lui-même cet objectif ambitieux en indiquant que cela permet « juste » de donner de la crédibilité au processus.

Les déclarations des consultants environnementaux quant à ce que le processus participatif doit permettre d'atteindre sont déjà peu ambitieuses. Aucun consultant n'explique par exemple que ce sont les citoyens qui doivent définir les projets prioritaires dans le cadre de la gestion des côtes, où les activités à privilégier et à bannir selon les zones du district dans le cadre de plans de gestion de l'environnement. La façon dont les dispositifs des plans environnementaux locaux étudiés ont effectivement été organisés montre qu'ils sont parfois moins participatifs encore que ce que notre analyse de leurs déclarations pourrait laisser à penser.

Les dispositifs participatifs organisés par ces consultants environnementaux reposent sur trois piliers : des annonces de l'élaboration dans plan environnemental local dans la presse ; des annonces ciblées à destination d'acteurs clés ; des réunions publiques. Dans le cadre de l'EMF d'uThukela, consultants et fonctionnaires ont discuté de la manière d'organiser le dispositif participatif :

*"The approach was confirmed initially with the client, that we would have one meeting in each local municipality, at the municipal offices, which we convened all those meetings. We'd send up the notifications and certain key parties on our database, which we notified. And the meetings were very poorly attended"* (entretien n°13).

Les annonces de chaque réunion ont été faites via plusieurs journaux locaux, et ont notamment été publiées en zoulou. Quant à la création d'une liste regroupant les différents acteurs potentiellement intéressés, le consultant regrette que la municipalité ne l'ait pas aidé à la constituer, ce qui l'aurait rendue plus pertinente. Dans la liste qu'il a créée figure uniquement des fonctionnaires appartenant à

diverses unités administratives. Puis les premières réunions organisées dans chaque municipalité locale avaient selon lui pour objectif de présenter l'EMF pour que les gens puissent ensuite participer, via l'envoi des commentaires écrits, ou en étant présent à la dernière réunion (entretien n°13). Une réunion ne s'est déroulée qu'avec une personne présente. Une autre avec uniquement des fonctionnaires, au nombre des trois. Une autre avec sept personnes, dont des membres de groupes environnementaux locaux, puis une dernière avec uniquement les représentants des différents conseils de quartier de l'une des municipalités<sup>136</sup>. D'après les comptes rendus, le consultant, assisté parfois d'un collègue, a fait une longue présentation, puis les discussions ont été quasi inexistantes. Aucun commentaire n'est mentionné dans le compte-rendu de la réunion avec les représentants de conseils de quartier, il est seulement indiqué que des questionnaires leur ont été donnés, à retourner ultérieurement aux consultants. Dans les autres comptes rendus, un à quatre commentaires sont notés. Il s'agit principalement de fonctionnaires indiquant qu'ils ont des informations disponibles ou d'autres personnes affirmant qu'elles souhaitent suivre l'avancée du projet. Seul deux membres des communautés rurales font des commentaires précis, sur la nécessité de faire prendre conscience aux habitants de l'impact environnemental des rejets illégaux des déchets. Le consultant explique que cela ne fait pas partie du champ de l'EMF, qu'il faut en discuter avec le Ministère des Eaux. Les réunions ont donc été informatives et ont mobilisé peu de personnes. La discussion n'était par ailleurs pas encouragée. La dernière réunion publique (réunion n°1), comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent, n'a pas non plus permis aux acteurs présents, des fonctionnaires, d'influer sur le contenu de l'EMF. Alors que le consultant prônait le dialogue, le processus n'a ainsi été qu'informatif et n'a concerné que peu de gens.

La place physiquement prise par les documents liés à la participation du public dans la première révision du CMP d'uThungulu<sup>137</sup> laisse à penser qu'elle a eu un rôle majeur : le corps du programme fait une soixantaine de pages, les annexes liées à la participation du public en prennent plus de trois cent. Pourtant, l'examen de ces annexes révèle que seules deux réunions ont été organisées, une avec le public, l'autre avec les chefs tribaux. Si les annexes prennent tant de place, c'est parce que nombre de courriels invitant certains acteurs et leurs réponses y figurent. Inclure la correspondance par courriels fait partie d'une stratégie de communication de l'entreprise embauchée :

*"I think for one thing to prove that we actually did do public participation. Your CMP is supposed to be a publicly workshopped document. So part of that is proving that you have workshopped it, as extensively as possible, and involved as many people as possible. So, that's why for us, we'd rather just put in as much detail about what we did. (...) Yes, all our projects, we keep quite meticulous records. It's also, it's quite of our company management system as well. Where you have to keep meticulous*

<sup>136</sup> D'après les comptes rendus de quatre réunions, transmis par le consultant (entretien n°13), qui ont eu lieu à Okhalamba le 02/09/2012, Imbabazane le 19/09/2012, Indaka le 20/09/2012, et à Emnambithi le 21/09/2012 .

<sup>137</sup> uThungulu District Municipality. (2012). Revised Coastal Management Programme. [http://devplan.kzncogta.gov.za/idp\\_reviewed\\_2012\\_13/IDPS/DC28/Adopted/uThungulu%20District%20Municipality%20Coastal%20Management%20Programme.pdf](http://devplan.kzncogta.gov.za/idp_reviewed_2012_13/IDPS/DC28/Adopted/uThungulu%20District%20Municipality%20Coastal%20Management%20Programme.pdf) [05/01/2017].

*reports and everything has to be on files. So if you got it, you might as well add it to the document and then the client got to see that you've done what you've said you've done"* (entretien n°8).

L'ajout de tous les emails de correspondance sert ainsi à prouver que la participation du public a « bien » été organisée, de la manière la plus large possible. L'ensemble des acteurs clés aurait été contacté, grâce au client :

*"I think in the end we probably got all of them, because I must say our client, our contact client, the municipality, was very...connected is maybe not the right word but he kind of knew who we needed to have. And a lot of people contacted him, and said 'listen, we want to get involve, in this project'. So I think in the end we probably had a quite a good database"* (entretien n°8).

Les consultants n'ont donc pas eu à choisir qui contacter, le chargé de projet pour la municipalité district leur a fourni les informations nécessaires. La réunion avec les chefs tribaux n'était initialement pas prévue. Le consultant aurait choisi de l'organiser parce que ce groupe était mal représenté dans leur réunion principale (entretien n°8). Or, l'étude du CMP montre que c'est l'un des participants à la première réunion qui a soulevé ce point, et demandé à ce que les chefs soient consultés. Par ailleurs, très peu de participants étaient présents lors de la seconde réunion. Deux des chefs tribaux présents ont demandé à ce que les cinq tribus soient consultées avant que ce document ne soit finalisé, car seulement deux étaient représentés lors de cette réunion. Le consultant a fait la réponse suivante :

*"X (name of the consultant) added that the project scope, time frame and budget does not currently allow for this. X proposed that this additional activity would need to be discussed with the Uthungulu District Municipality (the Client) in order to establish if this is possible and the method by which it will be rolled out"*<sup>138</sup>.

Le budget serait insuffisant pour mieux consulter les chefs tribaux. Si les comptes rendus des discussions font plusieurs pages, et montrent que, contrairement à l'EMF d'uThukela, les participants se sont exprimés, notre analyse démontre que la participation du public n'a pas eu d'impact majeur sur le CMP. Beaucoup de commentaires étaient tout d'abord destinés à demander des clarifications sur ce programme. Ensuite, en comparant le premier CMP d'uThungulu de 2004<sup>139</sup> et le CMP révisé en 2012, les similitudes sont frappantes. La structure du document est similaire et des passages entiers sont identiques. Les changements paraissent marginaux. On comprend alors pourquoi le consultant a loué le travail des prestataires qui ont élaboré le premier document, et que celui des consultants en 2012 s'est effectivement limité à une mise à jour.

Quant à la seconde révision, le public ne semble plus concerné. Le consultant a eu plusieurs entretiens avec des fonctionnaires de différentes structures administratives, et compte organiser une « grande réunion » qui inclura plus largement les acteurs clés (entretien n°68). Il s'agit de la réunion que nous avons décrite dans le chapitre précédent (réunion n°5), un groupe de travail sur la gestion des côtes qui réunissait principalement des fonctionnaires et une poignée de représentants de groupes d'intérêts :

---

<sup>138</sup> Id.

<sup>139</sup> uThungulu District Municipality. (2004). *uThungulu Coastal Management Programme*. Scottsville: Institute of Natural Resources.

deux représentants d'une même association environnementale locale, et un représentant de la chambre de commerce locale.

Les consultants environnementaux reconnaissent qu'ils auraient pu organiser la participation différemment. Mais ils ont un argumentaire commun pour justifier pourquoi ils ne l'ont pas fait.

Nous avons étudié précédemment la façon dont le processus participatif, que nous avons qualifié de manipulateur, pour l'EMF de la Garden avait été organisé. Le consultant justifie ainsi le manque de participation :

*"It's almost like pulling teeth to get people to respond, you know. You are not dealing with a specific issue. It's an environmental framework for all of the city, the NGOs get involved, and they are quite interested, and some individuals get interested, but the general public, you know... We are not dealing with a specific issue, so they don't really participate. (...) So because it's not an activity-based thing, the response is genuinely low, that's what we have seen with all the EMFs. So we have done extensive public participation for the one in Windhoek, for the Garden Route, and then we did it for the area around the OR Tambo airport, that entire area, we did it for them as well. And the responses have all been very wishy-washy" (entretien n°1).*

Il estime avoir fait de son mieux afin d'organiser la participation du public à l'EMF de la Garden Route, mais si le nombre de participants a été limité, c'est parce que le public n'est pas intéressé.

Les trois autres consultants apportent le même type de réponse. Pour l'EMF d'uThukela, le consultant reconnaît que la participation du public n'a pas été à la hauteur de ses espérances, et qu'il aurait plus faire plus :

*"I must admit I would have liked for hm...for there to have probably been more meetings, but I'll tell you what happened (...) The meetings were very poorly attended (...) to such an extent that we questioned the need to continue having meetings just for the sake of having them. But what we did do is we had a project steering committee, and that was actually just government departments, so it was only public sector, which is a pity, but they were very well attended, and we covered all our bases there, and we had a number of them, at various milestones of the EMF process (...) In general I find that there is an apathy, for people to attend EMF meetings, because maybe it might be misunderstood, what are the objectives of an EMF. And they don't really see how it will benefit them, so they don't come (...) It is something I would like a solution to, because you would like to get more participation" (entretien n°13).*

Il estime avoir fait ce qu'il pouvait, mais les gens ne sont pas venus. Il précise avoir essayé, en vain, de consulter les syndicats d'agriculteurs, qui participent à l'élaboration de documents tels que les IDPs, mais pense qu'ils ne se déplacent pas quand ils n'ont pas le sentiment que le document est susceptible d'affecter leurs terres (entretien n°13). Parce que le public n'est pas venu, la participation du public est devenue celle des fonctionnaires. Un des prestataires engagés pour la première révision du CMP d'uThungulu pense également qu'ils auraient pu faire mieux en termes de participation du public :

*"The CMP, I think, initially there probably could have been better public participation. I think because we did all that workshop, but I think we could have probably held a bigger workshop earlier in the*



*process. Because what we got out at that, the one that we did hold, you know it was good information, but we could have done it earlier in the process. So I think, yes probably a second one, would have been better”* (entretien n°13).

Il avait estimé à l'inverse des autres consultants environnementaux que les plans et programmes environnementaux rassemblait plus de monde que les études d'impact environnemental, et reconnaît donc qu'il y a un intérêt du public pour les EMFs et CMPs. Il admet ainsi à demi-mots que la réunion organisée a eu lieu trop tard. On comprend mieux pourquoi la participation du public ne semble avoir eu qu'un impact très limité sur le programme, en dehors des trois cent pages d'annexe. Le consultant s'occupant de la deuxième révision nous explique au contraire que le public en général n'est pas intéressé. C'est pourquoi il s'occupe particulièrement de la participation des fonctionnaires faisant partie de l'équipe en charge du suivi du programme. Mais il blâme leur manque d'implication, parce qu'il a notamment pu remarquer que même s'il envoie un document dans les temps, les gens ne le lisent qu'au moment de la réunion (entretien n°68). Pour lui, c'est la participation des fonctionnaires qui est importante :

*“Because I think, what we not had, was that there was not much involvement (...) But we are hoping that through the involvement and the participation of national and provincial, as well as other stakeholders, sector departments, we are hoping that they will be able to implement some of the programs that are there”* (entretien n°68).

S'il insiste sur la participation des acteurs de différentes unités administratives, c'est à la fois selon lui parce que le public en général n'est pas intéressé, et parce que c'est grâce aux membres de ces unités que le programme de gestion des côtes d'uThungulu pourra être mieux en œuvre. C'est aussi ce qu'explique le consultant ayant rédigé l'EMF de la Garden Route, qui estime que pour que l'environnement soit pris en compte, il faut un champion. Dans le cas de cet EMF, le champion était SAN Parks. C'est en comparant les données scientifiques de SAN Parks avec les siennes, et constatant qu'elles correspondaient, que le consultant affirme avoir inclus ce champion dans le processus (entretien n°1).

La stratégie des consultants environnementaux est donc d'insister sur la nécessité de la participation des fonctionnaires, et de blâmer le public : c'est parce que le public n'est pas intéressé qu'ils n'organisent pas mieux les dispositifs participatifs. Seul l'un des consultants tient un discours différent, et reconnaît que la participation du public pourrait être organisée différemment. Aucun des consultants n'a mentionné explicitement le fait que le budget ait été une contrainte limitante pour l'organisation de la participation du public. Cependant, tous estiment qu'il est nécessaire de proposer une « recette » standard et à bas coût.

Si les fonctionnaires du Ministère national de l'Environnement encouragent au premier abord la pratique des consultants environnementaux en la justifiant, ils reconnaissent néanmoins qu'il serait possible d'organiser la participation du public autrement.



Trois fonctionnaires du ministère national ont supervisé l'élaboration de plusieurs EMFs, dont ceux d'uThukela et de Richards Bay (entretiens n°35, 36, et 37). Ils sont issus de populations précédemment désavantagées et sont entrés au ministère quelques années après l'avènement démocratie. Ni les consultants ayant rédigé les plans en question, ni les fonctionnaires n'ont indiqué se connaître. Leur proximité avec les consultants environnementaux semble donc limitée. Pourtant, ils tiennent en premier lieu le même discours que ces consultants : les Sud-Africains ne participent que lorsqu'il est question de « pain et de beurre » et ne voient pas comment l'EMF pourraient les aider (entretien n°37). Seuls les industriels se sentiraient concernés (entretien n°36). Les conseillers municipaux seraient à moitié analphabètes et n'auraient aucun intérêt pour l'environnement (entretien n°37). Mais ils reconnaissent que maintenant, les municipalités comprennent mieux qu'avec l'élaboration d'un plan de gestion environnemental il est finalement aussi question de pain et de beurre (entretien n°35). Les fonctionnaires estiment alors que les consultants pourraient s'y prendre autrement :

*“I think also regulations are not really prescriptive when it comes to public participation. I think they also take into consideration the issue of cost. It relies on the creativity of the person who is undertaking the EMF. You need first to list the stakeholders. If it's community, you don't necessarily need to organize this huge meeting on a hall, you can have people representing people, who are recognized by people, so you can have focus group meetings. There are ways you can get around that issue of cost”* (entretien n°35).

Les lois ne sont pas suffisamment contraignantes au sujet de l'organisation de la participation du public, et le budget est limité. Mais ces arguments ne justifient pas que les habitants ne soient pas consultés, et les fonctionnaires blâment le manque de créativité des consultants (entretien n°35). Pour organiser correctement la participation du public, il faudrait que les consultants dépensent quarante pour cent du budget alloué pour l'élaboration de l'EMF, ce qu'ils ne font jamais (entretien n°37). Les populations rurales ne participent pas parce qu'elles maîtrisent mal l'anglais, or les consultants n'engagent pas de traducteurs parce que ce serait trop cher (entretien n°37). Effectivement, pour l'élaboration de ces quatre documents, l'embauche de traducteur n'est pas mentionnée, à l'exception de la réunion organisée avec les chefs tribaux pour la première révision du CMP d'uThungulu. Les réunions se sont déroulées en anglais, dans des bâtiments administratifs, peu accessibles depuis des zones rurales. Les fonctionnaires du Ministère national de l'Environnement ont ainsi conscience que la plupart des consultants organisent des dispositifs participatifs *a minima*. S'ils blâment les consultants, ils ne les encouragent pour autant pas à organiser différemment la participation du public.

Nous verrons dans la partie suivante qu'il est effectivement possible d'organiser des dispositifs plus participatifs lorsque les consultants choisissent de les mettre au cœur de l'élaboration d'un plan ou programme environnemental local.

## **II Des consultants cherchant à se distinguer en organisant différemment la participation du public**

Quatre prestataires ont indiqué que la participation du public était pour eux un aspect crucial de l'élaboration d'un plan ou programme environnemental, et l'ont effectivement organisée différemment de leurs collègues. Nous étudierons en premier lieu leur profil, afin de comprendre les causes de cette attitude différente vis-à-vis des dispositifs participatifs. Puis nous examinerons la manière dont ces dispositifs ont été organisés dans le cadre des plans et programmes environnementaux étudiés, et les conséquences engendrées sur leur prise en compte notamment.

### **A. Des consultants travaillant à leur compte**

A l'instar des quatre consultants environnementaux, deux des quatre consultants ayant insisté sur la nécessité de faire participer le public sont des anciens fonctionnaires. L'un d'eux a débuté sa carrière au Ministère national de l'Environnement sous l'apartheid, puis a décidé de faire carrière dans le privé après avoir participé à l'élaboration des premières lois environnementales de la démocratie (entretien n°95). Son parcours est ainsi très proche de celui du consultant ayant élaboré l'EMF de la Garden Route (entretien n°1). Le second ancien fonctionnaire a commencé sa carrière au Ministère de l'Environnement de la province du Kwazulu-Natal sous la démocratie, puis a choisi de monter sa propre entreprise de conseil (entretien n°86). Son parcours est donc similaire à celui du consultant en charge de la seconde révision du CMP d'uThungulu (entretien n°68), à quelques différences près : le premier travaillait dans une unité s'occupant d'études d'impact et de plans environnementaux, le second de programmes de gestion des côtes. Les deux derniers consultants que nous avons regroupés au sein de cette catégorie ont a priori des profils plus atypiques. L'un d'eux s'affiche comme un spécialiste de la participation publique (entretien n°89). Il est le seul des consultants que nous ayons rencontrés à se réclamer de cette spécialisation. Le dernier est un Docteur en ichtyologie et science de la pêche (entretien n°31) et travaille depuis quinze en tant que consultant, dans les domaines marins et côtiers.

A l'image des consultants environnementaux, les consultants ayant insisté sur la nécessité de faire participer le public ont des profils très disparates. Les deux groupes de consultants semblent avoir plus de points communs en termes de leurs profils et parcours entre les groupes qu'au sein de chacun d'eux. Le seul point commun du second groupe semble être d'appartenir à la minorité blanche sud-africaine. En dépit de leurs différences, ils partagent toutefois certaines manières de faire et convictions.

Ce qui distingue principalement les consultants ayant insisté sur la nécessité de faire participer le public des consultants environnementaux tient dans le fait qu'ils travaillent à leur compte. L'ensemble

des consultants environnementaux sont au contraire employés par de moyennes ou grandes entreprises, sud-africaines ou internationales. Ils ont également fait le choix de se spécialiser, soit dans une zone géographique, soit sur un type de plan ou programme environnemental.

Le Docteur en ichtyologie et science de la pêche s'est logiquement spécialisé dans tout ce qui concerne le milieu marin et côtier, qu'il s'agisse d'études sur la gestion d'estuaires ou de rapports de spécialiste sur ces milieux pour les études d'impact environnemental (entretien n°31). Il travaille seul, mais passe généralement par une école de l'Université de Rhodes, *EnviroFish Africa* (EFA), pour obtenir des contrats. C'est ainsi qu'il a été embauché pour réaliser le CMP d'Eden. Il a notamment l'habitude de réaliser des plans de gestion des estuaires, qui sont élaborés à une petite échelle. La superficie du district d'Eden en revanche est comparable à celle d'un petit pays européen, comme la Belgique. Il sera donc intéressant de regarder comment ce prestataire va appréhender la participation sur une zone aussi large, à laquelle il n'est pas habitué puisqu'il s'agit du premier CMP qu'il élabore (entretien n°31). Contrairement aux consultants environnementaux, il ne pense pas avoir seulement été embauché parce qu'il a proposé une offre compétitive :

*“So I guess we scored high on the points category, and the quote, you know the amount that you quote to do the work, is under what they're expecting. But in the past, again through EFA, I'd also done three estuary management plans, in that Eden District area, also working with X (ndlr: un fonctionnaire de la municipalité district d'Eden). So he knew the type of work that we could deliver and that I could deliver and he was happy with the way we worked, so I think that probably counted in our favor as well. If they contracted EFA, they knew what they were getting. They were pretty much assured of the work would get done and the product would be good”* (entretien n°31).

Il est conscient que le prix proposé pour l'élaboration d'un plan environnemental est un critère majeur dans le choix du prestataire, mais il estime que le travail qu'il a déjà effectué avec la municipalité district joue en sa faveur. Ses relations avec le fonctionnaire travaillant pour l'unité de biodiversité ont été déterminantes, le « champion » auquel nous avons consacré un encadré dans le chapitre précédent (encadré n°9). Il en parle en termes élogieux, et précise que c'est grâce à lui qu'il a du travail dans le district d'Eden, grâce à la capacité de ce fonctionnaire de trouver des fonds pour l'élaboration de divers plans. Si techniquement c'est la municipalité district qui est son commanditaire, c'est ce fonctionnaire qui a à la fois motivé et géré le projet. C'est avec lui qu'il a discuté de tous les aspects du programme, ce qui ne l'a pas empêché d'aller également consulter d'autres fonctionnaires (entretien n°31). Pour ce prestataire, entretenir de bonnes relations de travail avec le fonctionnaire du district d'Eden en charge des questions côtières et de biodiversité est donc crucial. Il ne dispose en effet pas, contrairement aux consultants environnementaux travaillant pour de moyennes et grandes entreprises, de ressources suffisantes pour voyager loin de sa municipalité district de résidence et de l'Université de Rhodes.

Les deux anciens fonctionnaires ont quant à eux choisi de se spécialiser dans l'élaboration des plans qu'ils considèrent comme stratégiques. Le choix de l'un d'eux s'inscrit dans la suite logique de son

parcours au sein du ministère provincial, puisqu'il s'occupait déjà d'encadrer l'élaboration de tels plans :

*“Setting up that planning component gave me a better idea of where we are going in this sector, so I thought I’m going to market myself (rises) as a strategic environmental management specialist, which was very brave, and I was very uncertain at the time, but that’s what I’ve been doing since. So I only get involved in strategic projects, did a bit a climate change work, planning related, biodiversity sector plans, a couple of those, and the regional planning, local etc. So anything that involves forward thinking is a trigger for me”* (entretien n°86).

Quant au spécialiste de la participation publique, il est lui-même sensible à l'environnement, puisqu'il indique par exemple regretter le développement d'une mine à un endroit où ses enfants comme les autres avaient passé leur enfance à jouer librement dans la forêt. S'il travaille exclusivement dans le domaine de l'environnement néanmoins, c'est par défaut plus que par choix :

*“Anybody can participate and make a meaningful contribution. It’s just that environmental issues have been the ones where public participation has become most prominent. But I don’t see why we don’t have more public participation in setting budgets. Some cities run a people’s budget exercise. But it tends to be: ‘I’m here to tell you what to do. I’m informing you. I’m not actually inviting you to co-manage with me’ ”* (entretien n°89).

Parce qu'ils travaillent seuls, ces quatre consultants n'ont pas les ressources humaines et financières pour travailler sur une large variété de contrats de par l'Afrique du Sud, à l'inverse des consultants environnementaux. Le choix de se spécialiser dans une zone géographique ou dans l'élaboration d'un type de plan apparaît alors comme une nécessité pratique.

Parce que les consultants ayant insisté sur la nécessité de faire participer le public sont spécialisés dans un domaine ou une zone géographique, ils rejettent les études d'impact environnemental ainsi que la mise en œuvre d'une méthode standard pour élaborer les plans et programmes environnementaux locaux.

Le prestataire en charge du CMP d'Eden a souhaité mettre en œuvre sa propre méthode, et n'a à ce titre pas voulu savoir de quelle manière d'autres programmes de gestion des côtes avaient été élaborés:

*“But you know then, I was so busy doing the CMP for Eden, I actually didn’t want to be swung by something that somebody else had done. I didn’t want to say ‘oh, they’ve done this in the Western Cape, we should follow it!’ I focused purely on what Eden wanted, what they required(...) We wanted to deliver our own product without being influenced by anybody else”* (entretien n°31).

Son souhait est clair : il rejette une méthode standard parce qu'il désire satisfaire les exigences du fonctionnaire d'Eden, qui est son principal employeur. Les responsabilités de l'ancien fonctionnaire de la province du Kwazulu-Natal avaient évolué de l'autorisation des études d'impact environnemental à la supervision des plans environnementaux, principalement les études environnementales stratégiques (SEA). Ces études, contrairement aux EMFs, visent généralement à étudier l'impact d'une activité spécifique sur une zone donnée. Il est désormais opposé à l'adoption de lois précisant la façon dont les

SEAs doivent être conduites, ce à quoi des fonctionnaires du ministère national sont actuellement occupés, parce qu'il estime que ces SEAs doivent être adaptées au contexte local et aux circonstances. Pendant des années, il a participé à ces études sans loi, et l'adaptation n'en était que simplifiée (entretien n°86). Il justifie donc son rejet de la standardisation par sa pratique en tant qu'ancien fonctionnaire. L'ancien fonctionnaire ayant travaillé au Ministère national de l'Environnement rejette désormais les études d'impact, dont il a pourtant contribué à encadrer la pratique. Il ne veut plus des études d'impact environnemental, mais pense que ce sont ces anciens collègues qui en perpétuent l'usage :

*"I think the time of EIAs is over. Because it is so project specifically based (...) We're moving very slow in this country. And we're getting a lot of resistance from officials. Because officials don't want to change. They feel secure in their current comfort zone. And to now change from evaluating EIAs to become more creative, to evaluate areas, in terms of energy efficiency etc., all those things are difficult for them to integrate at this point"* (entretien n°95).

Il est très critique envers le travail de ses anciens collègues, et justifie son choix de s'intéresser à des plans environnementaux par un souhait de regarder vers l'avenir, car ils permettent de prendre des décisions plus seulement *ad hoc* mais sur un ensemble de critères. Le spécialiste de la participation publique a travaillé à l'élaboration d'études d'impact par le passé, mais a arrêté cette activité. Il la considère en effet désormais comme « ennuyeuse » : on ne peut plus raconter une histoire, il suffit de cocher des cases, c'est devenu un exercice bureaucratique (entretien n°89). Pour lui, soit le consultant organise rapidement une réunion pour prouver qu'il a bien organisé un dispositif participatif, soit un spécialiste est engagé dès le début, mais il devient un responsable des relations publiques, chargé de persuader les gens d'accepter le projet. Les quatre consultants, en critiquant la standardisation des méthodes et le recours trop fréquent à leurs yeux aux études d'impact environnemental se distinguent ainsi des consultants environnementaux en affirmant adopter une méthode adaptée aux besoins de leurs commanditaires.

Nous avons souligné la nécessité pratique pour ces consultants indépendants de se spécialiser dans un domaine, et d'ainsi rejeter les études d'impact environnemental comme l'adoption d'une méthode standard. Ils justifient qui plus est leurs choix par des convictions personnelles, que leur spécialisation leur permettrait de défendre.

Le consultant ayant obtenu le contrat pour élaborer l'EMF de Richards Bay est un ancien « game ranger », soit un responsable de la gestion de zones naturelles protégées, puis s'est occupé d'élever ses enfants. Lorsque l'Afrique du Sud est devenue démocratique, il a choisi d'entrer au service de l'Etat :

*"When the country's constitution changed, they made provision for this environmental management function, and I always thought it would be a nice shift from being totally green to being a bit more brown, and I thought that was a good opportunity for me to learn. So I joined the provincial department. A month after we walked in there the new EIA regulations were promulgated. In 1997. We*

*were 8 people, in the whole section, and we were not too sure how we were going to implement these new regulations. So that was the start of my career. So the learning curve was so steep... I stayed in the Department for 9 years, but I moved from EIA review, for a couple of years, into strategic planning”* (entretien n°86).

Alors qu’il est issu de populations avantagées par l’ancien régime, comme les trois autres consultants dont nous étudions le profil dans cette partie, il a choisi d’entrer au gouvernement au moment du passage à la démocratie. Il y voyait l’opportunité de passer d’un argumentaire conversationniste, qui lui paraissait dépassé, à l’intégration des questions économiques, sociales et environnementales. Il a parfois été en désaccord avec la politique menée par la province du Kwazulu-Natal :

*“In KZN, there’s a lot of politics. We’ve got a history of conflict between development, planning and environment. Because of individuals. An example would be in the late 90s, the province wanted to draft the provincial development act. And they wanted to incorporate the environmental provisions into that act. The provincial department of environment opposed it. But it wasn’t the department’s view, it was an individual’s view. And the individual had a strong influence”* (entretien n°86).

Il précise que l’individu qui s’est opposé à l’intégration de principes environnementaux dans une loi provinciale est un haut fonctionnaire avec une forte personnalité. Le problème dans la province n’est pas seulement politique, il pense également que le manque de ressources est une difficulté. Commencer une carrière dans le secteur privé lui aurait donc permis de continuer à défendre ses convictions, en outrepassant les problèmes personnels et financiers. Le second ancien fonctionnaire n’a pas décidé d’entrer au ministère national au moment du passage à la démocratie, mais y travaillait déjà depuis plusieurs années. Il préfère l’ancienne loi environnementale élaborée sous l’apartheid, l’ECA, au NEMA parce que cette nouvelle loi très libérale serait impossible à mettre en œuvre. Il pense qu’elle est beaucoup trop compliquée, et qu’elle empêche les gens de contribuer à la préservation de l’environnement, parce qu’il est impossible pour un Sud-Africain « normal » de s’y retrouver (entretien n°95). Il a ainsi choisi de s’impliquer en tant que consultant dans l’élaboration d’EMFs, et accorde une importance particulière à la participation d’un certain public :

*“If you look for example at the conservation groups and the development groups, it is poles apart. So you’ve got this desired state conflict. So what we normally do in processes that we run (...) is we prepare an extensive questionnaire, which goes out to the common citizen, and which ask what do you want for your area. Forget about the environmental guys, forget about the developers, what do you, as the people staying there, want. And then we establish the desired state of what people want, and that’s not necessarily what you want to achieve, because they may be very unambitious. But at least what it does is it gives you a common set of values against which you can start to integrate the polarized values of the conservationists and the developers. And you can do it in a realistic context. Otherwise you can’t implement it (...) You have to establish that local type of context (...) And I think that’s the most important thing. We’ve done some large EMFs over the last couple of years, each process had to be designed according to the area”* (entretien n°95).



Il préfère la participation des Sud-Africains « moyens » à celles des groupes d'intérêts, qu'il estime comme étant le seul moyen d'intégrer les visions polarisées de ces groupes. La participation du public est donc un moyen pour lui de neutraliser l'action de groupes d'intérêt. Le spécialiste de la participation publique ne partage pas cette vision. S'il s'est spécialisé dans ce domaine, c'est parce qu'il considère que les changements ne peuvent venir que du peuple :

*"I truly believe that the public participation in terms of EIAs and environmental processes is a wonderful training ground in which we can practice democracy. I would like to see more democracy, real democracy, happening in South Africa. At the moment we have an elite democracy. It's a fairly Stalinist approach to democracy. It doesn't actually allow for changes to happen from below. So my hope, my desire, my prayer, is for changes to happen from below"* (entretien n°89).

Son profil est très différent de celui des autres consultants, puisqu'il a commencé dans les années 1980 en tant qu'activiste anti-apartheid. A ce titre, il a créé une organisation, déguisée en fondation chrétienne sous l'apartheid, et qui existe aujourd'hui encore dans les cinq provinces pour favoriser l'éducation de communautés rurales. Il a été embauché pour résoudre des crises politiques entre l'ANC et l'IFP dans le Kwazulu-Natal, puis a été approché au milieu des années 1990 par le Ministère provincial de l'Environnement pour savoir s'il serait d'accord pour répondre à l'appel d'offres afin d'organiser au niveau de la province le processus participatif mené dans le cadre de NEMA. Il se tient au courant des différentes évolutions, au niveau international et national, en termes de participation du public. Il salue la création d'une branche sud-africaine de l'Association Internationale pour la Participation Publique (AIP2), mais ne souhaite pas passer l'examen pour en devenir membre professionnel parce qu'il se considère comme trop vieux. Il regrette qu'il n'y ait pas plus de spécialistes indépendants de la participation du public :

*"One of the difficulties has been that many of the public participation practitioners have been attached or on the staff of the large companies, international ones, Aurecon, Royal Askon etc. And so, I don't think they're strictly independent and I don't think that they're necessarily specialists. They may be very adept at organizing a meeting, and I really don't mean that they aren't professional, but they're not specialists And I have been advocating for some time now that there needs to be specialists public participation, in a same ways we have a specialist wetland, or a specialist botanist etc., particularly for the sensitive ones, you need a specialist public participation practitioner. Now there are more and more, but it's been sliding over from public participation to social impact assessment, which I think is a totally different field"* (entretien n°89).

Il craint que les mécanismes plus larges permettant de faire de la participation ne soient faits par des élites, pour le peuple plutôt qu'avec le peuple. Ainsi, l'objectif de la participation du public à l'EMF de Richards Bay était pour lui le suivant :

*"But my departure point is that an EMF starts with a vision. Who sets that vision? Unless the people participate in that vision setting, it's meaningless! It's the vision of the elite! And until we bridge that divide in all environmental processes, we're not going to get it right. There has to be a place where the elite and the ordinary people meet"* (entretien n°89).



Les convictions personnelles des consultants ayant insisté sur la nécessité de faire participer le public sont ainsi très différentes. Leur point commun tient plus d'en le fait qu'ils cherchent par leur activité de consultant à défendre des convictions que par le contenu de leurs convictions.

Les quatre consultants ont certes des profils différents, mais également plusieurs points communs. Alors que nous aurions pu imaginer que des jeunes Sud-Africains, issus de populations précédemment désavantagées, seraient ceux qui chercheraient à faire participer le public, les quatre consultants ont au contraire de l'expérience et sont issus de populations avantagées par le régime de l'apartheid. Ils cherchent à se distinguer des consultants environnementaux en plaidant pour l'adaptation de la méthode d'élaboration des plans et programmes locaux au contexte. Ils ont tous choisi de se spécialiser dans une zone géographique ou un domaine en particulier, qu'il s'agisse du milieu marin, des plans stratégiques ou de la participation du public. Une telle spécialisation apparaît comme une nécessité pour ces consultants qui sont tous indépendants. Ils affirment quant à eux qu'elle est l'aboutissement de leur parcours et constitue une mise en pratique de leurs convictions personnelles. En étudiant leurs pratiques, nous montrerons que leur spécialisation résulte pour la majorité d'entre eux plus d'une nécessité pratique que de la force de leurs convictions.

## **B. Des dispositifs participatifs au centre de l'attention**

Si nous avons noté des différences de profils entre les deux groupes de consultants, elles ne suffisent pour autant pas à expliquer pourquoi les seconds ont insisté sur la nécessité de faire participer le public dans le cadre des plans et programmes que nous avons étudiés. Des circonstances spécifiques ont poussé les consultants à organiser des dispositifs plus participatifs qu'ils ne l'avaient prévu, comme nous le montrerons d'abord dans le cas de l'élaboration du programme de gestion des côtes d'Eden, puis du plan de gestion de l'environnement de Richards Bay.

Dans le cadre du CMP d'Eden, les interactions entre le consultant et le fonctionnaire commanditaire du programme ont déterminé la manière dont la participation du public a été organisée.

L'ICMA, la loi spécifique sur la gestion des côtes, ne précise pas que des ateliers ou réunions doivent être organisés dans le cadre du processus participatif. Pourtant, parmi l'ensemble de dispositifs participatifs étudiés, c'est dans le cadre de l'élaboration du CMP d'Eden que le plus grand nombre d'ateliers a été mis en œuvre, au travers d'un processus itératif. Consultant et fonctionnaire ont forgé ensemble ce processus :

*“All the estuary management plans I did with X (ndlr: le fonctionnaire du district s'occupant de la gestion des côtes et de la biodiversité), and, even for a local estuary, if you don't hold a workshop, people aren't informed, and if they're not informed, they can't comment. So it's pointless giving them a hundred page document that details legislation, you know, it's clueless, you're wasting your time. So it is essential to have a workshop. So I think although the Act doesn't specify the word “workshop”, I*

*think if you read it, something about 'the consultation has to be thorough and meaningful', or something. And if you interpret both words, it's open to interpretation, but we always feel that means you have to start at ground level and, basically...pff...That may sound patronizing but you need to educate the public in terms of what's happening. So by the time they get the draft programme, they've been on board for 3 or 4 months already and they can make meaningful comment"* (entretien n°31).

Le consultant considère ainsi comme étant de sa responsabilité, contrairement aux consultants environnementaux, d'expliquer au public ce qu'est un programme de gestion des côtes et sa raison d'être afin qu'il puisse contribuer à l'élaboration de ce programme. Sa pratique a été principalement forgée par les interactions qu'il a déjà eues avec le fonctionnaire s'occupant de la gestion des côtes dans le district d'Eden, au travers de l'élaboration de plans de gestion des estuaires. Il n'est pas aisé de savoir si les directives ont été à sens unique ou si fonctionnaire et consultant se sont influencés réciproquement. Leurs déclarations semblent favoriser la seconde option, puisque le consultant parle d'un dialogue privilégié avec le fonctionnaire (entretien n°31), et que ce dernier explique qu'il était là pour suivre le travail du consultant au cas où les gens ne seraient pas satisfaits (entretien n°32), ce qui implique qu'il a au moins laissé au prestataire une marge de manœuvre.

Le consultant a de plus identifié avec le fonctionnaire les municipalités côtières, et quelques municipalités à l'intérieur des terres, où auraient lieu leurs réunions (entretien n°31). Un manque de ressources a toutefois limité le nombre de réunions ainsi que la façon de les annoncer. C'est alors grâce aux interventions radio du fonctionnaire, la publication sur internet des avancées du programmes, et l'envoi dans certaines municipalités de notifications directement aux habitants via des comptes municipaux, que le consultant espère avoir réussi à informer le plus de gens possible de la tenue d'un processus participatif.

Il revendique toutefois sa spécificité dans la manière d'organiser les réunions et de prendre en compte les commentaires du public :

*"You got to bare that in mind, that after a long day at work, people don't want to sit for 4 hours in a workshop or they'll fall asleep, so you try to keep it as short as possible, maybe 2 hours if there's a lot of discussion that goes over, but you try and involve them as much as possible. So instead of me just standing up there, with a presentation, talking alone, you talk with them. So come the slides, and then you try and bring them into the conversation, and say 'ok, what do you think? How do you think we should accomplish this? Write down your ideas' you know. Pass a piece of paper around, so they can make notes. So they actually feel that they're not being spoken to, but they actually are contributing towards the product in a meaningful way. So yes, we tried to accomplish that, but as I said, keep it short, 2, 2 and a half yours, and then people are ready to go home, you know"* (entretien n°31).

Il précise que d'après son expérience, il sait que s'il demande aux participants d'envoyer leurs contributions par courriels après la réunion, très peu le feront effectivement. C'est pourquoi il privilégie les interactions durant ces réunions. Ce qui change ainsi dans la manière de faire de ce consultant, c'est à la fois de prévoir des créneaux horaires qui permettent aux gens qui travaillent de participer, mais aussi de leur demander leurs contributions pendant les réunions, et pas d'attendre leurs

commentaires ensuite par voie écrite, même s'il explique qu'il indique toujours aux participants que des commentaires postérieurs sont les bienvenus. Quant à la manière de prendre en compte les commentaires, il a intégré toutes les contributions des participants dans le programme, à quelques exceptions qu'il considérait comme trop excentriques. Il précise que les contributions se retrouvent principalement au niveau du plan d'action, soient les projets à entreprendre. Mais, comme ses collègues, il estime que les problèmes relatifs à la gestion des côtes sont « évidents », et qu'il avait déjà pensé à la plupart d'entre eux (entretien n°31). Le fonctionnaire ne semble pas être intervenu dans la phase de prise en compte des commentaires. La pratique du consultant est alors peu participative : il choisit lui-même ce qui est pertinent ou pas.

Rétrospectivement, il y a une chose que le prestataire aurait aimé faire différemment par rapport à ce CMP :

*“I think in retrospect, I would have, initially, before spending any money on travelling and setting up the workshops, I would have asked the municipalities to go through the ward councilors”* (entretien n°31).

Passer par les conseils de quartier pour diffuser l'annonce des CMPs aurait permis selon lui que plus de personnes soient informées, en particuliers celles résidant dans des communautés plus isolées.

Le processus a par ailleurs été remis en question par certains participants :

*“And half way through the process, we actually got... not really stoned wall, but we got confronted in Mossel Bay by a group of community hm...activists, or representatives, that said ‘but hang on, you haven’t fulfilled your obligations, you’ve left a whole lot of people out’. So it got delayed a little bit there, but Eden, basically, subcontracted to them again to fulfill that obligation with some of the member communities they were talking about, and then the process got back on track”* (entretien n°31).

On voit que le prestataire essaie de minimiser l'incident, en précisant qu'il a pu trouver une résolution rapidement. Il est néanmoins relaté en détail dans le rapport de participation du public qu'il nous a envoyé, et montre que l'incident a été plus perturbant qu'il ne le laisse entendre. Nous y reviendrons dans le chapitre suivant.

Ce prestataire partage ainsi plusieurs points communs avec les consultants environnementaux : il limite le budget alloué à la participation du public, n'est pas situé dans le district, considère qu'il connaît aussi bien que les habitants les problèmes en termes de gestion des côtes. C'est ainsi principalement sous l'impulsion du fonctionnaire commanditaire qu'il a organisé de nombreuses réunions, à plusieurs reprises, et que le public a pu être largement informé du dispositif. Parce qu'il a été informé, le public a ensuite exercé une seconde pression sur le consultant, en le poussant à élargir le dispositif participatif prévu. La spécialisation du consultant dans le domaine marin ne semble pas avoir influencé l'organisation de la participation du public, mais parce qu'il est indépendant et travaille majoritairement dans la zone d'Eden, il se doit de prêter attention aux demandes du fonctionnaire en charge des questions côtières et de biodiversité s'il souhaite continuer à obtenir des contrats.

Dans le cas de l'EMF de Richards Bay, l'encadré n°10 explique que les raisons de la volonté du prestataire en charge de mettre la participation du public au cœur de l'élaboration du plan ne sont pas liées à une demande émanant de fonctionnaires ou du public, mais à la bataille entre les trois consultants qui y ont participé, qui a fait rage.

#### **Encadré n°10 : La bataille des consultants autour de la participation du public pour l'EMF de Richards Bay**

L'EMF de Richards Bay n'a pas été financé directement par les structures administratives sud-africaines, mais a bénéficié d'un financement du gouvernement danois.

Ce type de financement a eu deux conséquences directes pour le prestataire en charge de l'élaboration de cet EMF : en premier lieu, le budget disponible était plus important que pour un EMF étant financé par l'administration sud-africaine. Le prestataire nous indique en effet qu'il disposait d'un « très, très bon budget », n'hésitant pas à donner les chiffres : un million six cent mille rands pour ce plan, alors qu'aujourd'hui il ne connaît pas d'EMF ayant bénéficié d'un budget supérieur à un million deux cent mille rands (entretien n°86). Le budget est à titre de comparaison presque deux fois supérieur à celui du district uThukela, alors que la zone est beaucoup plus restreinte, puisque l'EMF de Richards Bay ne concerne qu'une partie d'une des municipalités locales d'uThungulu. En second lieu, un « expert » a été engagé à la demande du gouvernement danois. Le prestataire a été surpris du choix de cet expert, parce qu'il espérait un expert étranger, or c'est un consultant sud-africain qui a été engagé (entretien n°86). Le consultant en question explique qu'il a été engagé pour conseiller la province du Kwazulu-Natal dans l'élaboration de cet EMF (entretien n°95). Une telle situation était source de tensions :

*“So he was part of the team, which was also an interesting dynamic because he's a consultant, and I'm a consultant. You put 2 consultants into a room, there is competition. (...) You may differ with what is best practice, but then he is the technical advisor, so he should be knowing better”* (entretien n°86).

Afin de s'affirmer face à cet expert, le prestataire en charge de l'EMF a cherché à montrer sa différence, en insistant sur la participation du public. Lorsque nous lui avons demandé s'il y avait un point principal sur lequel l'expert et lui-même étaient en désaccord, il affirme en effet :

*“Me and the technical advisor? Yes, on public participation (rires) [...] Now this was my first EMF, and I totally disagreed, no no no, we are going to have a big public voice in this EMF. And that's where we disagreed”* (entretien n°86).

Un troisième consultant est alors venu troubler le jeu, et appuyer la vision du prestataire en charge : un spécialiste de la participation du public, engagé et payé par ce prestataire sur le budget de cet EMF. La somme dépensée pour engager ce spécialiste reste néanmoins modeste : environ deux cent mille rands, soit un peu plus de dix pourcent du budget, ce que le prestataire constate comme étant aujourd'hui la norme, mais avec une enveloppe globale bien moindre (entretien n°86).

Le prestataire en charge a affirmé avoir choisi une approche spécifique pour cet EMF, en partant non pas du besoin de conservation, mais au contraire de celui du développement. L'EMF concernait la zone industrielle et le port, et il a donc choisi de reconnaître ce besoin de développement, et de se demander quels compromis pourraient être acceptables afin de préserver l'environnement. En plus de cette approche, engager un spécialiste de la participation du public était pour lui nécessaire, en particulier afin de consulter les chefs tribaux. Il estimait la tâche complexe, coûteuse, mais nécessaire (entretien n°86).

Le spécialiste de la participation du public a d'abord identifié les personnes affectées par l'EMF. Après l'organisation de premières

réunions, certaines publiques d'autres spécifiques à certains groupes d'intérêt, il a en effet constaté l'absence des membres de communautés rurales. Il a alors choisi d'écouter les fonctionnaires de la municipalité spécialisés dans la communication, et de prendre la route formelle : demander la permission des chefs tribaux de s'entretenir avec eux ; attendre ; recevoir leur réponse ; leur présenter le projet ; attendre ; trouver un arrangement. L'arrangement choisi a été que les chefs tribaux présenteraient eux-mêmes le projet de l'EMF à leurs communautés, et que le spécialiste leur fournirait un questionnaire très court, avec des « questions basiques » à lui renvoyer complété (entretien n°89). Le consultant se félicite du nombre de questionnaires reçus en retour :

*"We got over 200 responses. Unbelievable. Never been known before. And the vast majority of that was saying we want development, we want industry, but, please we need clean air and we need our water to be clean. And then they told us the reasons why. It's built on dunes, the entire thing is a wetland. And all those water courses that feed into the bay eventually are absolutely vital, because people use them as a water source of last resort (...)"* (entretien n°89)

Le prestataire en charge avoue avoir été sceptique quant à cette approche, et avoir pensé gâcher du papier en imprimant d'abord cent questionnaires. Sa surprise fut grande en découvrant le nombre de réponses :

*"And we had so many back! Firstly what came out was how people valued resources for livelihoods, but it was also for me very encouraging to see how X (le spécialiste de la participation du public) actually took that information and up scaled it. Because it added value to a resource"* (entretien n°86).

L'expert embauché pour conseiller la province est loin d'avoir partagé cet engouement. Il nous avoue avoir souhaité le licenciement du spécialiste de la participation du public. Le processus a pour lui été trop lent :

*"So we had to go back a little bit and then we started falling behind for the public participatory process from the rest of the EMF. So I think in the end we achieved probably less in that public*

*participation for that EMF that we could have. It wasn't a waste of time technically but the public inputs happened at the wrong times"* (entretien n°95).

L'EMF doit selon lui être élaboré rapidement, en quatorze mois maximum, pour deux raisons: si le processus est trop lent, l'information environnementale présente dans le plan sera déjà caduque au moment où il sera adopté ; il faut également que la pression sur les participants soit constante, pour qu'ils restent concentrés sur le projet et n'oublient pas d'envoyer leurs commentaires (entretien n°95). Le spécialiste de la participation du public reconnaît que l'organisation du processus a été compliquée par le fait qu'il n'habitait pas sur place. Il est bien conscient de la désapprobation de l'expert, ancien fonctionnaire du ministère, et est donc dubitatif quant à la manière dont les commentaires du public ont effectivement été intégrés à l'EMF :

*"I think it had very small influence on the EMF (...) because the thrust from national was EMF is a GIS, end of story. They found it quite hard to get away from that. Look, that EMF was a Rolls Royce, with the GIS layers and everything, it was superbly done. Superbly done. Which is what the National Department wanted. They and their national advisors and consultants could not see the point of public participation"* (entretien n°89).

L'EMF a donc été une prouesse technique, mais il regrette que l'opinion du public n'y ait pas été mieux prise en compte.

Le consultant en charge affirme au contraire que la participation du public l'a obligé à écrire l'EMF de manière différente, en produisant « presque une thèse » :

*"Because it's a spatial instrument, one would have expected a report with a map, and a little bit of writing, and a map, and a little bit of writing. And in this one, we had lots and lots of writing. Now, it was because every time we issued these reports, people would say but add this and add this and add that. So I think the way that that report was written, for me, was also as a result of stakeholders' input. Because people would say 'but you need to actually address these issues'"* (entretien n°86).

Des pages entières de texte ont ainsi été ajoutées suite aux demandes du public.



Questionné sur un apport en particulier du public, le prestataire donne l'exemple des compensations : la pratique de compensation environnementale, soit désigner une zone à protéger en échange d'une où l'on souhaite développer un projet, n'a pas encore de directives légales en Afrique du Sud. Il a ainsi ajouté une annexe développant des recommandations à ce sujet au vu des meilleures pratiques ayant cours à l'échelle internationale.

La bataille des consultants autour de la participation du public à cet EMF a ainsi été féroce : « c'était un combat. Je n'ai pas aimé travailler sur cet EMF », déclare l'expert (entretien n°95). Nous verrons qu'à son terme, l'idée d'une participation du public extensive pour l'élaboration des plans environnementaux à venir n'en est pas sortie victorieuse.

Contrairement aux consultants environnementaux, les trois consultants qui ont été impliqués dans l'élaboration de l'EMF de Richards Bay ont suivi son devenir ou se sont engagés afin qu'ils soient pris en compte par les autorités locales.

Le prestataire engagé pour élaborer cet EMF s'est montré très concerné par sa prise en compte, ou plutôt par sa non prise en compte puisqu'au moment de notre entretien, l'EMF de Richards Bay n'avait pas encore été adopté officiellement :

*“And as a practitioner, at one stage I was a bit concerned because it wasn't gazetted. I just thought by myself this is where I'm accountable, because that was a very very expansive EMF. And it was a partnership project (...) That said, one would have expected a bit more accountability, in that there was public expenditure, they must gazette the damn thing! (rires)”* (entretien n°86).

Néanmoins, l'EMF n'est pas resté lettre morte. Nous avons vu dans le chapitre précédent que le port avait déjà engagé des discussions avec l'organisme de conservation de la biodiversité de la province en prenant appui sur ce plan environnemental. Par ailleurs, le même prestataire a été embauché juste après par la zone industrielle concernée par le plan pour y réaliser une étude des risques. Après son étude, les responsables de cette zone ont abandonné trois parcelles, ce qu'il considère comme un effet direct de l'EMF. Il raconte également la fierté qu'il a ressentie lors de la première réunion organisée dans le cadre de cette étude :

*“The first inception meeting of that project for me was the must of my career, because the CEO sat at the head of this very long table, because we were a very big party (...), and his opening statement was 'I do not want us to make the same mistakes we've done in phase 1, so the priority of this project is to eliminate all environmental risks'. Now to have a CEO make a statement like that when all your economists and everybody are sitting around the table, for me it was 'yeah, we're getting somewhere!' And I really think that was an awareness that was created through the EMF”* (entretien n°86).

Ainsi, l'EMF aurait permis aux responsables de la zone industrielle de prendre conscience des risques environnementaux. Ce prestataire n'aurait pas été embauché pour réaliser cette étude par hasard :

*“I think it's been useful because it served as an input into the SDF. At the time, we managed with the national department to convince the local authority to appoint X (le prestataire qui avait été en charge de l'EMF) to do the SDF as well. They don't know that. And they mustn't know it. Because we were*

*scared we were going to get somebody completely different and then all the struggle that we went through will may be wasted*” (entretien n°95).

L’ancien fonctionnaire, engagé comme expert, mentionne le SDF mais ce document a été révisé par les fonctionnaires de la municipalité eux-mêmes. On peut donc supposer qu’il s’agit en fait de l’étude sur les risques pour la zone industrielle pour laquelle il a influencé l’embauche du prestataire, en arguant qu’ils avaient déjà perdu suffisamment de temps avec l’EMF et qu’il fallait que le combat qui s’y était déroulé serve à quelque chose. Une autre supposition est possible : l’ancien fonctionnaire a cherché à influencer l’avis des fonctionnaires municipaux, mais ils ont finalement procédé à la révision du SDF eux-mêmes, et le choix du prestataire pour l’étude sur les risques n’était pas concerné. N’ayant pas eu de confirmation, nous ne pouvons accuser qui que ce soit de favoritisme par rapport à cette embauche.

Si le prestataire qui a eu la charge de l’élaboration du plan environnemental de Richards Bay est plutôt satisfait de ce que le plan a permis d’atteindre pour l’instant, il n’en va pas de même pour la spécialiste de la participation du public, ni pour l’expert.

Le premier, même s’il est fier de la façon dont il a mis en œuvre la participation du public, pense que les autorités ne vont pas poursuivre en ce sens. Il craint qu’il ne s’agisse du premier et dernier plan environnemental local pour lequel un spécialiste de la participation du public a été embauché, parce que les autorités n’ont pas aimé, et ne voulaient pas de la participation du public. C’est dommage, parce que ce dispositif participatif était « brillant » (entretien n°89).

Quant à l’expert, il pense que sous la pression de groupes d’intérêt locaux, l’EMF « ne survivra pas », et s’en attriste (entretien n°95). De plus, il n’est pas satisfait comme nous l’avons vu de la façon dont la participation du public a été organisée. Il a sa propre méthode. Il n’est pas intéressé par l’opinion de ceux qu’il appelle « des activistes », qu’il s’agisse de groupes cherchant à favoriser le développement économique ou au contraire la conservation, qui ont selon lui des opinions tellement éloignées qu’elles sont irréconciliables. Il envoie donc généralement un questionnaire « extensif » à destination de tous les citoyens (entretien n°95). Le processus ne paraît finalement pas si éloigné de ce qui a été fait dans le cadre de l’EMF de Richards Bay. Il raconte au cours de notre entretien que ce qui l’a vraiment « frustré » avec ce plan environnemental, c’est le fait que les différents consultants ne respectent pas les délais. Par ailleurs, il y a une différence fondamentale entre ce que le spécialiste de la participation du public souhaite, soit que les plans soient élaborés par le peuple et non les élites, et ce que cet ancien fonctionnaire souhaite : le processus participatif lui sert à trouver un champion, sur lequel il va ensuite concentrer toute son attention, parce que c’est lui qui va ensuite permettre la mise en œuvre de l’EMF (entretien n°95). Il nous précise ensuite qui doit être le champion, en prenant l’exemple de l’EMF qu’il a réalisé dans la province du Gauteng. Il est fier que l’EMF ait déjà été adopté officiellement, et explique les raisons de ce succès :



*“It was adopted about 4 months after it was completed. But our public participation process involved the decision makers as well. In the public participation, your most important participant is your client. Because if he doesn’t participate, he’s not going to adopt the thing. We often forget that, that the guy who must really be on board the whole time is the client, and the political partner, not the official, it must be the Minister, or the MEC” (entretien n°95).*

Il souhaite donc que le processus participatif soit à la fois rapide, et permette d’identifier le champion qui va ensuite porter le plan environnemental en question. Le fait qu’il envoie des questionnaires à tous et cherche à discréditer les opinions des groupes d’intérêt semble alors être un moyen à la fois d’accélérer le processus participatif, et ne pas entraver la participation du client, qui doit demeurer le participant principal. Un tel raisonnement rejoint celui des consultants environnementaux, dont nous avons montré qu’il favorisait la participation des autorités à celle du public.

Un autre élément vient appuyer la suspicion du spécialiste de la participation du public concernant l’abandon probable de ses méthodes pour organiser la participation à l’élaboration d’un plan environnemental. Il s’agit du revirement de la façon de penser du prestataire qui avait été en charge de l’EMF de Richards Bay. Il nous confie en effet qu’en fait, avec le recul, il pense que l’expert avait raison. Il est désormais convaincu qu’il ne faut pas dépenser autant d’argent pour la participation du public, et se concentrer sur les acteurs clés :

*“After being involved in similar projects, I actually think he (l’expert) was totally correct (...) He was correct, the public doesn’t know how to interact with the EMF (...) I’ve realized there should be much more emphasis on, I prefer to call it stakeholder engagement, in the EMF, because it’s much more about bringing together organs of State, and their sector plans, and their spatial information. So there must be more emphasis on that, and less emphasis on the public. If you go to non-governmental groups, I would rather then say you must focus on industry groups, or agricultural groups, whatever the sectors are. But I felt that and maybe I still believe that we are putting too much emphasis on the public’s participation. We waste money like that, a lot of money” (entretien n°86).*

Il considère avoir dépensé beaucoup trop d’argent pour faire participer le public. Il est d’accord avec l’expert, il vaut mieux faire participer les autorités.

Alors que nous pensions que la proximité entre fonctionnaires et consultants, en particulier lorsqu’ils sont issus de la population avantagée par le régime de l’apartheid, pourrait favoriser la standardisation de l’organisation de la participation environnementale, notre étude montre que tel n’est pas le cas.

L’ensemble des consultants ayant insisté sur la nécessité de faire participer le public appartient à la minorité blanche, et la moitié d’entre eux a travaillé auparavant au Ministère national de l’Environnement. C’est une autre dimension de leur profil qui permet d’expliquer une organisation de dispositifs plus participatifs : leur volonté de se démarquer de la concurrence alors qu’ils sont indépendants. Cette dimension n’est toutefois pas suffisante, puisque ce sont des contraintes spécifiques à un contrat donné qui ont poussé ces consultants à ne pas organiser des dispositifs

participatifs *a minima* : le souhait d'un fonctionnaire ainsi que la pression du public dans un cas, l'implication de plusieurs consultants sur un même plan environnemental dans le second. La nécessité pratique de se démarquer pour pouvoir continuer à obtenir des contrats dans leur domaine outrepassent leurs convictions idéologiques affichées à un moment donné, puisqu'elles fluctuent en fonction des contrats. Dans l'optique de se démarquer de l'expert engagé par la province, le consultant en charge de l'EMF de Richards Bay a ainsi insisté sur l'importance de l'organisation d'un dispositif participatif, mais reconnaît alors qu'il a désormais plus d'expérience dans le secteur privé qu'il n'est en fait pas nécessaire de dépenser autant d'argent pour faire participer le public, c'est la participation des autorités qui importe. Seul le spécialiste de la participation publique défend au travers de sa pratique l'idée que tous les Sud-Africains concernés doivent pouvoir participer à l'élaboration de plans et programmes environnementaux. Insister sur la participation du public et adapter son organisation au contexte semble ainsi être une stratégie *ad hoc* mise en avant par des consultants indépendants lorsque les circonstances s'y prêtent, sans qu'ils n'aient de formation ni d'intérêt spécifique pour la thématique, excepté pour le spécialiste de la participation du public

### **III La domination du marché par une variété de consultants environnementaux, au détriment des spécialistes de la participation du public**

Le recours aux consultants n'est pas seulement répandu dans le cadre de l'élaboration de plans et programmes environnementaux. Nous montrerons dans cette partie que les structures administratives provinciales et locales font appel à des prestataires afin de sous-traiter un large éventail des tâches requérant légalement l'organisation de processus participatifs dans les domaines de l'aménagement et de la gestion des côtes. Dans un premier temps, nous mettrons en évidence la généralisation d'un recours aux consultants environnementaux, qui contribuent à minimiser l'importance de la participation du public quelle que soit la tâche leur étant confiée. Dans un second temps, nous soulignerons les difficultés rencontrées par les professionnels souhaitant se spécialiser dans la participation du public.

#### **A. Une majorité de consultants prête peu de cas à la participation publique**

Nous avons montré que ceux que nous avons appelés « les consultants environnementaux » organisaient des dispositifs participatifs *a minima* dans le cadre de l'élaboration de plans et programmes environnementaux locaux. Loin d'être isolée, une telle pratique est répandue à

l'élaboration des plans et programmes environnementaux au niveau provincial, de plans d'aménagement locaux comme des études d'impact environnemental.

Les programmes de gestion des côtes en cours d'élaboration au niveau provincial, dans les provinces du Kwazulu-Natal et du Western Cape, n'ont pas été élaborés de manière plus participative que les programmes que nous avons étudiés au niveau local.

L'ICMA ne portait pas seulement l'obligation d'adopter des programmes de gestion des côtes au niveau municipal mais également au niveau provincial. En 2014, les CMPs des provinces du Kwazulu-Natal et du Western Cape étaient ainsi en cours de révision, grâce à un financement des deux provinces concernées. Nous avons vu que le choix de l'unité de gestion des côtes dans la province du Kwazulu-Natal différait des autres en ce qu'ils ont choisi de confier la première partie de l'élaboration du CMP à leur partenaire scientifique de longue date, l'Institut de Recherche Océanographique (ORI). Ceux-ci doivent établir le « status quo », l'état des côtes dans le Kwazulu-Natal, puis confier la partie concernant la participation du public à un autre prestataire, qui n'avait pas encore été choisi à la fin de nos recherches sur le terrain. Un des chercheurs d'ORI ayant participé à la première phase de l'élaboration du CMP, qui a antérieurement travaillé dans une entreprise de conseil en tant que spécialiste de la participation du public, a une idée assez précise de ce que devrait être l'objectif de la participation à ce CMP :

*“In some ways, a CMP is quite a broad document, and, it is, in a number of ways quite strategic, people might not necessarily have too much to say at this stage because it's not a project, it's not something that has an impact, it's a policy kind of direction. So municipalities need to understand what it's calling for and then need to learn, whether they are able to align or what their visions are, in connection. So I think that the focus of consultation has to be with government, with local government, certainly (...) I think it's more an informative process, to advise public that government is undertaking this (...) I think the general public that would be interested in that are those that are concerned about conservation of the coast and the long-term management of it. And there is often perception that the government is doing nothing. So by presenting the document, before implementation phase, we are advising them that we are doing something and that we are on the right track (...)”* (entretien n°33).

La participation devrait être principalement celle du gouvernement local, parce que le CMP provincial vise à définir une politique. Au niveau provincial, il suffit que le public soit informé. La participation du public lui semble donc peu importante pour un CMP provincial.

Dans la province du Western Cape, les consultants se targuent a priori d'avoir organisé un large dispositif participatif, avec la tenue d'une dizaine de réunions (entretien n°22). Ces consultants font partie de la même compagnie que ceux qui ont été engagés pour la première révision du CMP d'uThungulu. Au fil de l'entretien, l'un des prestataires précise à la fois que le nombre et lieux de réunions étaient spécifiés au préalable dans le cahier des charges, et que cinq réunions sur les dix étaient fermées au public (entretien n°22). Il reconnaît que l'attention était portée sur la participation des fonctionnaires :

*“The provincial one, we focused a lot more on governments and NGOs and organizations, in terms of their input. The public did get a chance, there were open workshops, but I’d say the majority of the weight of the input was from the people in a more strategic position in terms of running public coastal management, in terms of the actual bodies that are responsible for it”* (entretien n°22).

Sa vision rejoint celle du chercheur d’ORI : la participation du public est moins importante pour le niveau provincial. Il précise que pour lui, la préoccupation majeure du « public » à laquelle ils ont cherché à répondre a été la confusion en termes des rôles et responsabilités des différents acteurs chargés de la gestion des côtes. Cela a orienté la façon dont ils ont rédigé le CMP. En revanche, ils n’ont pas discuté durant ces dix ateliers des priorités devant figurer dans le programme de la gestion des côtes de la province. Le consultant a demandé par la suite par mail aux personnes ayant participé de lui envoyer la liste des priorités, mais les réponses « n’ont pas été bonnes » (entretien n°22). La participation du public leur aurait néanmoins pris trop de temps, à tel point que le commanditaire a fait appel un autre consultant :

*“So it was a decision in terms of trying almost to rescue the process because we had gotten so caught up in the public participation and all the other stuff that came before, and wasted so much time...”* (entretien n°22)

Le consultant appelé à la rescousse est un ancien fonctionnaire de l’unité de gestion des côtes du Kwazulu-Natal. Il a une idée précise de la raison pour laquelle il a été nécessaire de l’engager :

*“I think their focus was very different, they put a tremendous amount of energy to do a lot of stakeholder engagement upfront, and then they lost a lot of resources, and they actually just didn’t have the capacity to do it, to actually meet the requirements”* (entretien n°17).

L’équipe de prestataires en charge aurait donc perdu trop de temps avec la participation du public, mais également n’auraient pas les compétences nécessaires pour élaborer ce CMP. Cet ancien fonctionnaire précise que les commanditaires, les membres de l’unité de gestion des côtes du Western Cape, ont également eu des difficultés à gérer le projet à cause de changements internes dans l’équipe (entretien n°17). Un des membres de l’équipe initialement en charge confirme avoir sous-estimé les compétences nécessaires à l’élaboration de ce CMP :

*“I think when we submitted the tenders, we hadn’t worked on CMPs before, so I don’t think we had such a clear understanding of the type of skill that we needed to do it. And the consultant that we involved originally didn’t quite have the skills set in the end, to actually do this. Because it’s actually quite strategic, and he’s not that good with strategy”* (entretien n°22).

Dans le cas de la révision du CMP de la province du Western Cape, il semble ainsi que les prestataires ont insisté sur la participation du « public », en réalité celle des autorités, pour dissimuler leur manque de compétences techniques.

La comparaison avec l’élaboration des CMPs provinciaux montre que la participation du public semble moins importante aux prestataires pour ces documents que pour les CMPs locaux. Ils insistent sur la nécessité de faire participer les fonctionnaires des différentes unités administratives, un élément

qui est également majeur pour les consultants en charge de plans et programmes environnementaux locaux.

Au niveau local, d'autres documents ont une importance pour définir la façon de gérer le développement spatial de la municipalité : les Plans de Développement Spatial (SDFs). A la différence des EMFs, ces plans sont obligatoires. Ils vont aider à définir quels types d'activités doivent être incités ou découragés dans telles zones, un objectif finalement proche de celui des EMFs. Mais les EMFs sont nécessaires, d'après les fonctionnaires des ministères nationaux et provinciaux, parce que les contraintes environnementales n'y figurent pas assez précisément (entretiens n°35 et 26), et parce que seuls ces plans environnementaux peuvent permettre d'aboutir à un ajout ou retrait des projets susceptibles d'avoir un impact néfaste sur l'environnement pour la zone concernée (entretien n°37).

Dans le deux cas de révision des SDFs d'uThukela et d'Eden, les prestataires sont des urbanistes, spécialisés dans ces questions, et ne pratiquent pas le conseil environnemental (entretien n°12 et 23).

A uThukela, le prestataire a travaillé pour le gouvernement local puis a décidé de fonder son entreprise, car, comme le consultant en charge de la seconde révision du CMP d'uThungulu (entretien n°8), il s'y ennuyait (entretien n°12). Il n'avait pas encore organisé la participation du public au moment de notre entretien, mais nous explique la manière dont il compte l'organiser :

*“Our next stage, basically will be to undertake public participation whereby we present to the technical committee, and then, from the technical committee, there will also be a forum, we would present on the IDP representative forum. The IDP representative forum basically invites just about anyone, including the general members of the community, who are available, when we present the whole process, to them”* (entretien n°12).

Il délègue ainsi une partie de l'organisation de la participation du public en s'appuyant sur une structure déjà existante, et ne prend pas lui-même la décision quant à la façon de l'organiser. Il explique que les réunions durent généralement une journée, la plupart du temps de 10h30 à 15h45, et qu'il essaie de faire des présentations claires et illustrées afin que le public puisse repérer si les priorités définies par le consultant correspondent bien aux leurs (entretien n°12). Il fait mention d'une réunion et n'évoque pas un processus itératif. Les horaires qu'il évoque laissent à penser que les fonctionnaires sont plus concernés que le public, puisqu'il paraît difficile pour un sud-africain qui travaille dans le secteur privé de poser une journée afin de participer à ce type de réunions.

L'urbaniste ayant élaboré le SDF pour la municipalité district d'Eden l'a terminé peu avant que l'EMF de la Garden Route ne débute. Il a élaboré plusieurs plans de développement spatial dans sa carrière, mais se consacre aujourd'hui à la recherche (entretien n°23). Il explique ne se souvenir que vaguement du processus organisé pour le SDF d'Eden, mais indique que de manière générale, il organise deux ou trois journées “open house” qu'il définit avec le commanditaire, durant lesquelles lui ou des membres de son équipe sont présents avec des posters et présentations. Les membres du public peuvent venir s'informer, poser des questions et donner leur avis. Généralement, il doit produire un rapport

concernant la participation du public qu'il partage avec le commanditaire (entretien n°23). Pour lui, si la participation du public est une bonne idée, elle ne change de fait pas grand-chose au processus :

*“So during analysis phase it's quite critical to identify issues that you're not aware of. Information, or things that you maybe get different perspective of, you actually don't realize what's happening, also identify role players etcetera. And then actually go through the other phase, you normally would go through try to get support, for your ideas, and get ideas, new ideas, coming out. And I might be a bit wrong, I don't know if I'm right saying this, but generally, most cases... It's very rare that you find communities making proposals that the professionals wouldn't have”* (entretien n°23).

S'il évoque une possible itération dans le processus participatif, il explique également que généralement, il a déjà pensé aux solutions proposées par le public. Il estime en effet que la participation du public en Afrique du Sud souffre d'un problème majeur :

*“Sometimes you do find that the level of skills and ability to really engage with the technical staff might be lower than what you might find in Europe. Or somewhere else, where you got maybe generally a better population (...) So in the one level it's great, everybody can participate, and it's a good idea and thought, but on another level, it's very unequal. So the majority of people that participate are your wealthy, people who got knowledge, and skills, and expertise, and are better off. So your level of participation of your masses and poor people is very very minimal”* (entretien n°23).

En Afrique du Sud, les gens n'auraient pas les ressources nécessaires pour participer correctement. Il ne considère pas comme faisant partie de son rôle de faire en sorte que les « masses » puissent effectivement participer. Il est pourtant lui-même issu des populations précédemment désavantagées.

Au vu des entretiens réalisés, les urbanistes semblent ainsi encore moins concernés que les consultants en charge de l'élaboration des plans environnementaux locaux par la participation du public. Ils passent uniquement par les structures municipales pour organiser la participation du public. L'un d'eux utilise la même stratégie que les consultants environnementaux, blâmer le public pour son manque de participation sans chercher des solutions.

Un autre type de projet requiert l'organisation par les consultants environnementaux de la participation du public : les études d'impact environnemental. La première partie de cette thèse a permis de montrer le scepticisme des acteurs concernés quant à l'utilité de cet outil. Néanmoins, les consultants environnementaux en Afrique du Sud sont rompus à cette pratique, puisque chaque développeur ayant un projet figurant dans la liste de ceux devant être soumis à une étude d'impact est dans l'obligation d'engager un consultant enregistré comme EAP (*Environmental Assessment Practitioner*). Seul un des consultants environnementaux dont nous avons étudié la pratique en première partie de notre chapitre ne s'occupe pas également d'étude d'impact environnemental. Il s'agit du consultant, ancien fonctionnaire, désormais spécialisé pour l'instant dans la gestion des côtes (entretien n°68). En interrogeant d'autres consultants spécialisés dans les études d'impact environnemental, nous avons pu constater des similitudes entre leurs pratiques.



Un consultant qui a présidé pendant deux ans l'une des branches sud-africaines de l'Association Internationale pour les Etudes d'Impact (IAIA) explique que pour lui, l'organisation de la participation du public n'est pas du tout un aspect compliqué des études d'impact environnemental, car la loi à ce sujet est très claire (entretien n°43). Il a toutefois banni l'organisation de journées publiques et préfère désormais organiser des réunions séparées avec les différents groupes d'intérêt, parce que sinon, un seul membre du public peut remettre en question tout le processus (entretien n°43). Ayant participé à l'élaboration de plans environnementaux pour des municipalités, il estime que les plans produits sont bons, mais que les autorités n'en s'en servent pas. Pour lui, il n'est pourtant pas nécessaire que le plan reste sur une étagère à prendre la poussière, il suffirait simplement que les fonctionnaires les appellent s'ils ont besoin de clarifications afin de pouvoir mieux les utiliser (entretien n°43). Un autre consultant nous indique regretter que la participation du public doive, à cause des nouvelles lois sur les études d'impact de 2014, être limitée dans le temps (entretien n°61). Mais quand il parle de la nécessité d'organiser désormais autrement la participation du public, il fait référence à un groupe en particulier :

*“Sometimes, the people there, they have too much work, they can't get to your comment period in time. So then it delays the process. So now, we have to go to Cape Nature and your other authorities before the process starts, and say ok what are your views. And if there are any issues, we have to address that even before you get to the formal process. Otherwise, you won't have enough time to sort out those issues. (...) Previously, it was nice to have, go talk to people before the process, but now it's almost a necessity (...) Otherwise we won't get the comments we need”* (entretien n°61).

Ce qui l'inquiète ainsi particulièrement, c'est que les fonctionnaires qui ont l'obligation de commenter les études d'impact, dont ceux de Cape Nature, n'aient plus le temps d'effectuer leurs commentaires dans les temps impartis. La participation du public l'inquiète moins. Il estime en effet que la participation du public n'a pas un impact crucial sur l'étude d'impact :

*“It's very seldom that they highlight issues that we haven't picked up already (...) I don't think it was ever intended, or maybe it was, for people to point out environmental impacts. But in the end you must remember that the specialists and the people running the environmental process are often more qualified and specialized in the fields to actually know what your impacts are. So I think it's more a matter of just engaging at... People need to feel they are not sided out and they have an opportunity for comment, to contribute, it makes them feel a little part of the process”* (entretien n°61).

La participation du public sert à l'informer, et à éviter que le projet du client ne soit rejeté par des personnes qui n'auraient pas été consultées. Le public ne sait pas mieux que les professionnels. Il s'agit donc d'une manière de justifier l'utilité de la profession. Ces justifications sont également utilisées par les prestataires en charge des plans environnementaux. Par ailleurs, le fait que ces prestataires s'appuient sur une liste d'acteurs préalablement identifié est également une caractéristique essentielle de l'élaboration d'une étude d'impact environnemental. Les consultants ont en effet l'obligation de tenir une liste des acteurs qui ont manifesté un intérêt, en envoyant des commentaires ou participant aux réunions, à l'étude d'impact concernée. Cette pratique semble pourtant moins faire



sens dans le cas de l'élaboration d'un plan environnemental local, puisque tous les résidents sont potentiellement concernés et intéressés.

Les « consultants environnementaux », généralement rompus à la pratique de l'étude d'impact environnemental, en copient ainsi certains mécanismes pour organiser la participation à l'élaboration de plans environnementaux locaux. Ils considèrent la participation environnementale comme une obligation, et à ce titre vont tenter de réfléchir à une façon de faire participer différents membres du public. Ils semblent faire un effort supplémentaire par rapport à leurs collègues en charge d'autres plans locaux, les SDFs, en ne comptant généralement pas uniquement sur la municipalité pour définir les modalités de cette participation. Néanmoins, les consultants environnementaux ne font pas de la participation du public leur priorité, et son organisation demeure pour eux un élément mineur. Cette attitude est partagée tant par des urbanistes que de consultants en charge de programmes de gestion de l'environnement provinciaux, ou encore ceux rédigeant les études d'impact environnemental. Face à cette pratique qui semble s'être généralisée en Afrique du Sud, des spécialistes de la participation du public tentent toutefois de résister et faire avancer leur profession.

## **B. Les spécialistes de la participation publique, voués à disparaître ?**

Au vu des profils de consultants étudiés, deux groupes d'acteurs semblent susceptibles d'avoir un intérêt particulier pour la participation du public dans le domaine de l'environnement : des chercheurs ayant des activités de consultant ainsi que des spécialistes de la participation du public.

Si des chercheurs se sont impliqués dans l'organisation de la participation publique dans les premières années de la démocratie sud-africaine, notre étude démontre cependant qu'ils se détournent désormais d'une telle activité.

Le tout premier CMP d'uThungulu a été élaboré par un chercheur. A cette époque, il dirigeait une entreprise de conseil. Son entreprise avait été engagée à la fois pour organiser le dispositif participatif dans la province du Kwazulu-Natal dans le cadre du processus ayant mené à l'ICMA, puis pour élaborer le Livre Blanc sur la gestion des côtes pour la province, ainsi donc que pour le premier CMP d'uThungulu. Après cela, il est retourné vers la recherche dans une université du Kwazulu-Natal, et continue à mener des activités de conseil, en particulier depuis l'interruption d'un des cours qu'il donnait (entretien n°9). Un second chercheur a dirigé pendant plusieurs années une unité de conseil environnemental d'une université du Western Cape, et à ce titre a participé à l'élaboration du premier CMP pour la province. Il a également fait partie, en tant que représentant de l'ANC, d'équipes en charge de la rédaction du Livre Blanc sur la gestion des côtes, ayant mené à l'ICMA (entretien n°24).

Ils sont tous deux issus de populations avantagées sous le régime de l'apartheid, l'un est une femme, l'autre un homme.

Ils ont en commun de mieux se souvenir du processus participatif national que des processus provinciaux et locaux, malgré la distance temporelle, ce qui confirme le caractère exceptionnel des premiers dispositifs participatifs organisés sous la démocratie et le manque d'intérêt portée à la participation depuis.

Tous deux en effet louent le dispositif participatif mené dans le cadre de la politique nationale pour la gestion des côtes :

*“That was an extremely participatory process. And, even though it was driven by a consulting firm, I really think they did their absolute best to really get out to South Africans. And I think it is a very good example of a very robust participatory process”* (entretien n°23).

Quant au second chercheur, il a organisé un dispositif participatif « très large » dans le cadre du Livre Blanc (entretien n°9). Mais ce qu'il loue, c'est le processus qui a mené à un chapitre particulier de cette nouvelle politique de gestion des côtes, le chapitre dédiée aux estuaires. Il a organisé, en collaboration avec d'autres organismes, de multiples exercices participatifs à l'échelle locale. Pour lui, la façon dont ce processus a été organisé est un « exemple absolument pur » de dispositif partant du bas. Il explique pourquoi :

*“We didn't go in to say ‘we're going to establish a policy’. We went in, and said ‘we're going to go in and support the best way we can’. So the starting point was slightly different. I'm not saying the National Coastal Management Policy Program was poor, it was good, but it went in there with a policy design mindset (...) And we did something that was extremely unpopular at the time, we had a workshop, and we booted out all the researchers, and we only invited estuary managers, officials, local stakeholders, those kind of people. We only invited them, to set the research agenda. Made us very unpopular. Some people never forgave us, I don't think! (rires). But, again, it was having a research response to things that local management felt was necessary. And so we were always needs, or demand driven, in that. Ok. So that's why I think, the public participation process...Make no mistake, you can't just have the public, there's got to be the technical process, feeding good scientific information into it, to inform the decision making. And using that, to help educate public capacity and local stakeholders to do things”* (entretien n°9).

Si ce processus a pour lui été exemplaire, ce n'est pas parce qu'il est allé vers le public, mais les autorités et acteurs clés se préoccupant de la gestion des estuaires, en leur demandant ce dont ils avaient besoin et excluant les chercheurs.

Ce dont ces deux chercheurs se souviennent des dispositifs qu'ils ont organisés pour les CMPs provinciaux et locaux est effectivement plus lacunaire.

Celui en charge du CMP de la province du Western Cape imagine avoir eu des réunions avec l'équipe nationale de gestion des côtes, et considère ce programme comme pilote. Il se souvient de ne pas avoir

eu de protocole précis à suivre, mais d'avoir utilisé le Livre Blanc et sa structure comme guide. Il se rappelle « visuellement » de certaines réunions organisées au sein de différentes municipalités. Son équipe a probablement établi une liste initiale d'acteurs intéressés, puis utilisé l' « effet boule de neige ». Donner des retours suite à ce qui a été fait lors de premières réunions est essentiel, et cela faisait partie de la politique de leur unité de conseil environnemental, mais il ne se souvient pas d'avoir organisé une deuxième série de réunions ou d'avoir envoyé de retours par mail. (entretien n°23).

Le second chercheur se souvient mieux de la logique utilisée pour organiser la participation du public à l'élaboration du premier CMP de la province du Kwazulu-Natal :

*“Here's the White Paper. We're going to work of that. We've already done a broad consultation. Now we're just going to focus it down into the provincial level, and we will work with a representative group of people, to do that, and that was the KZN coastal committee, coastal management committee”* (entretien n°9).

Parce qu'un dispositif très large avait été organisé dans le cadre de la politique de gestion des côtes et que le CMP intervenait juste après, ils ont jugé plus pertinent de travailler avec un groupe de représentants plutôt que de retourner vers le public. Quant au CMP d'uThungulu, il n'est pas sûr qu'il y ait eu un processus d'appel d'offres formel. Son équipe étant déjà engagée dans celui de la province, cela faisait sens de l'engager également pour l'élaboration d'un CMP local. Il pense ne pas avoir eu beaucoup d'argent pour le faire, et se rappelle l'organisation de quelques réunions (entretien n°9). Rappelons que le premier CMP d'uThungulu a été finalisé en 2004, bien avant l'adoption de l'ICMA en 2008 et donc de l'arrivée d'obligations légales à ce sujet. Si pour ce chercheur, la participation du public est finalement moins importante parce qu'elle se déroulait juste après le « grand » dispositif participatif national, il est intéressant de constater que les consultants par la suite ont repris la même logique, alors que le contexte était bien différent. Au lieu d'expliquer que le public vient de participer au dispositif national, ils expliquent désormais que le public n'est pas intéressé, ou a en assez de participer. C'est par exemple le discours tenu par le prestataire en charge de la seconde révision du CMP d'uThungulu.

Les deux chercheurs n'hésitent pas à porter un regard critique sur ces dispositifs qu'ils ont organisés il y a plus d'une décennie, ni sur ceux organisés depuis.

Pour le CMP du Western Cape, le chercheur explique que son groupe, en charge du projet, le trouvait trop large, et n'en voyait pas le côté pratique. Il en tient pour responsable la façon dont la gestion des côtes est structurée au sein de l'administration sud-africaine :

*“And I mean that's one of the big problems with coastal management in South Africa. It's extremely difficult to say this government department is responsible, you know DEA (ndlr: le ministère national de l'environnement) is responsible for coastal management, because DEA doesn't have the final word of coastal management. If it's a mining issue, mines has it. If it's a forestry issue, forest has it. If it's planning approval, then the city or the province has it. So, you know, the question is where does DEA*

*have the final authority? What are these CMPs? I mean to what extent will these CMPs really be able to guide how coastal management is implemented in the province?”* (entretien n°23).

Les ministères nationaux et provinciaux de l’environnement ne parviendraient pas à avoir le dernier mot en termes de gestion des côtes, et cela discréditerait le processus. Un autre problème majeur pour ce consultant, comme nous l’avons vu, est également le manque de retours. Il se demande en particulier à propos des réunions organisées dans le cadre de ce CMP à quoi on peut vraiment parvenir en une matinée (entretien n°23). Un ancien fonctionnaire de l’unité de gestion des côtes dans la province du Kwazulu-Natal, aujourd’hui consultant, est critique envers le premier CMP du Western Cape :

*“For the Western Cape one, it looked amazing. It was this bible (...) But it is so big! Ridiculous! But it doesn’t actually go all the way. It’s saying what needs to be done, but it hasn’t got a plan of action”* (entretien n°17).

Le premier CMP du Western Cape ressemblerait ainsi plus à une thèse universitaire qu’à un document pratique, fait avec et pour le public. Le chercheur qui a en eu la charge a néanmoins d’autres griefs à adresser aux programmes menés par des consultants depuis :

*“I’m increasingly skeptical about consultancies getting jobs to do that they don’t necessarily have the expertise. And then they call you in and they just like ask you a million questions and, you know, they just want you to help them conceptualize everything. And then they just like disappear, you know, and I’m just so tired of that. I’m doing less and less consulting because I’m very skeptical about it, increasingly. I do mostly research contracts, you know big research contracts, which are, sort of multi-year”* (entretien n°23).

Pour lui, les consultants n’ont pas toujours les compétences nécessaires à l’élaboration des plans pour lesquels ils ont été engagés, et vont donc se tourner vers les chercheurs afin d’obtenir les informations nécessaires, puis disparaître. C’est la raison pour laquelle il se tourne aujourd’hui de plus en plus vers des activités de recherche (entretien n°23). Cette généralisation peut correspondre par exemple à ce qui a été effectué pour la révision du CMP du Western Cape, où les prestataires engagés ont admis eux-mêmes ne pas avoir eu les compétences et s’être tournés vers le « public », en réalité les autorités, trop vite à trop grand frais.

Le second chercheur partage dans une certaine mesure ce scepticisme. On aura beau faire « toute la participation publique du monde », lorsque les municipalités n’ont pas les capacités, n’ont pas l’intérêt, ni la volonté politique, les plans ne fonctionneront pas (entretien n°9). Pour autant, il ne s’arrête pas à ce scepticisme, et cherche des solutions. Il refuse catégoriquement l’organisation de la participation publique selon une méthode standard. Il n’a pas arrêté ses activités de consultant, et travaille notamment pour des petites communes de l’Eastern Cape, une province située entre le Kwazulu-Natal, son foyer, et le Western Cape. Ils n’ont pas dans ces communes de structures administratives fonctionnelles selon lui. Les vraies autorités n’y sont pas donc les municipalités, mais les chefs tribaux. Or, dans les guides pour la gestion des estuaires, il n’y a pas une seule ligne sur la façon de faire participer les autorités traditionnelles. Donc pour lui, appliquer dans ces municipalités

des guides qui ont été élaborés dans des grandes villes ne ferait aucun sens. En réfléchissant rétrospectivement à la façon dont il a organisé la participation du public pour les premiers CMPs, il pose par ailleurs une question qui lui semble fondamentale :

*“I’m trying to work this one through in my own mind, if you were to carry out public participation, at a senior strategic representative level, rather than trying to get to the people on the ground, which would have more effect, at the end of the day? Pff...In the coastal management context, that’s quite a difficult one (...) At the KZN Coastal Management Program, us working with a representative committee, as opposed to going down on the ground again, was that sufficient? I don’t know. That is something for your PhD to ponder”* (entretien n°9).

A l’instar du groupe de consultants étudié en seconde partie de ce chapitre, les chercheurs qui ont dans les premières années de la démocratie sud-africaine participé activement à l’élaboration de dispositifs participatifs se détournent donc de plus en plus de cette activité. Ils expliquent ce revirement par leur scepticisme : les consultants engagés pour élaborer des plans et programmes seraient de moins en moins compétents, et les autorités n’auraient ni la volonté ni les ressources pour mettre en œuvre ces plans et programmes environnementaux. Face à la progression numérique des « consultants environnementaux » qui proposent d’élaborer des plans et programmes à moindres frais, ces chercheurs ne trouvent plus leur place sur ce marché. Ils se tournent donc vers des activités où ils ont un avantage compétitif : des programmes de recherche, ou des actions menées directement avec des communautés rurales.

Les spécialistes de la participation du public ont également des difficultés à faire reconnaître leur profession en Afrique du Sud, et son attractivité est en déclin.

Deux membres du conseil d’administration, présentement ou par le passé, de la branche Afrique australe de l’Association Internationale pour la Participation du Public (AIP2) expliquent avoir tardé à implanter une branche en Afrique Australe parce qu’ils étaient trop peu nombreux (entretien n°97 et 98). C’est lors d’un voyage organisé par l’association en Italie il y a quelques années qu’ils ont réalisé que leur nombre était suffisant pour lancer cette branche en Afrique australe (entretien n°97). La branche australienne de l’association et la leur ont été initiées à peu près au même moment. La première s’est étendue très rapidement, contrairement à la leur qui ne disposait selon eux pas de bases suffisamment solides. L’argent mis à disposition par l’association ne serait pas non plus suffisant (entretien n°97). Ils essaient d’adapter leurs cours au contexte sud-africain, parce qu’ils trouvent le modèle américain trop générique. Ils ont donc élaboré des cours spécifiques (entretien n°98). Ils reconnaissent tous deux que leur association s’occupe presque exclusivement de dispositifs participatifs dans le domaine de l’environnement. Si l’un d’eux affirme sa fascination pour le processus de transition démocratique et pense que la réponse à cette focale de la participation dans le domaine de l’environnement est peut-être à trouver dans la *Freedom Charter* (entretien n°97), ce qui comme nous l’avons montré n’est pas le cas, le second donne une réponse plus pragmatique : c’est

parce que les développeurs ont de l'argent (entretien n°98). Ils n'insistent en effet pas seulement sur la participation dans le domaine de l'environnement, mais encore plus spécifiquement sur la participation du public aux études d'impact environnemental. Quant aux personnes qu'ils essaient d'attirer vers leurs formations, les cours payants de l'association débouchant la plupart du temps sur la délivrance d'un certificat, ils expliquent essayer de ne pas seulement attirer les consultants mais aussi les fonctionnaires. Pour eux, c'est une condition essentielle afin que les fonctionnaires puissent reconnaître et évaluer un « bon » processus participatif. L'un d'eux a constaté que la prise de conscience de la part des fonctionnaires de l'importance de la participation du public lui semblait meilleure au fil des cours (entretien n°97). Néanmoins, l'un d'eux constate avec pessimisme l'attractivité déclinante de leur certification auprès des professionnels :

*“It was there in the beginning. And that's definitely dropping of (...) Because there isn't a requirement for trained professionals to do this. We get practitioners that will go and read the guidelines. We've got the legal guidelines in the legislation, they will follow the guidelines and, as you say, put a notice in the press, and call a meeting. They might get bad marks for it in the evaluation's report, report goes through, they get their money, and life goes on! You know (rires) So that's a really bad situation”* (entretien n°97).

Leur association est en difficultés en Afrique du Sud, et leurs cours attirent de moins en moins de professionnels.

Pour faire face, ils essaient de mettre en avant certains aspects de leur profession. Ils insistent d'abord sur le fait que la participation du public requiert des qualités spécifiques, qui ne sont pas innées :

*“Most people think anybody can do public participation. It drives me crazy. Because it's a snap on the face for our skill! Not everybody can do it! And in South Africa very much it's seen, in the consulting world, if you've got your environmental degree, you can do public participation. Which is so not true! Because they think scientifically. They cannot deliver the message in layman's terms. They don't think of water bodies, they think of aquifers”* (entretien n°98).

La communication est une chose qui s'apprend. Ils insistent toutefois à plusieurs reprises sur l'intérêt que représente leur profession pour les développeurs, qui ont besoin qu'une étude d'impact environnemental soit réalisée avant que leur projet ne puisse être approuvé. Si le projet se réalise, mais que la participation du public n'a pas été organisée correctement, les gens vont dire qu'ils n'étaient pas au courant du projet, des actes de vandalisme s'en suivront, ainsi que des problèmes constants avec l'entourage (entretien n°98). Ainsi, la fierté de l'un d'eux est la suivante :

*“I always boast that in 14 years, I never got a negative record of decision, in other words a development that has not gone ahead, because we do the job properly. While when you get appeals on all your projects, that person should not be doing public participation”* (entretien n°98).

Selon les derniers chiffres en sa possession, quatre-vingt-quinze pour cent des projets qui vont en appel, parmi ceux qui n'ont pas obtenu l'autorisation environnementale en première instance, ne l'ont pas obtenu parce que la participation du public n'a pas été organisée de manière adéquate.



La stratégie des spécialistes sud-africains de la participation publique n'est pas donc centrée sur les acteurs politiques ou les fonctionnaires, mais sur les développeurs, qui sont leurs employeurs et financeurs principaux. Leur but est de leur signifier qu'avec un professionnel de la participation du public, non seulement le projet a plus de chances d'être approuvé, mais également qu'ils feront face à moins d'obstacles lors de la mise en œuvre de leur projet. L'un d'eux reconnaît néanmoins que très peu d'autorisations environnementales sont refusées. Normalement, les projets ont lieu comme prévu, et l'étude d'impact n'est finalement qu'un processus à suivre alors que le projet va être mis en œuvre de toute façon (entretien n°97). Leur stratégie paraît alors peu pertinente en Afrique du Sud et peut expliquer le manque d'attractivité de leur spécialisation.

Les plans et programmes environnementaux locaux ne constituent pas le fond de commerce principal des spécialistes de la participation publique actuellement. S'ils s'estiment satisfaits que de tels plans soient enfin mis en œuvre en Afrique du Sud, ils voient pour autant plusieurs obstacles à la participation du public à de tels plans :

*“And I think that in terms of strategic planning, it's essential. I think that the challenges in terms of getting the public to understand the principles and the limitations, the big picture, they can't go into the details. It's budget and it's time, and that in itself you don't want to take out 2 years, you want to get a framework in place so that you can work with it”* (entretien n°97).

Il n'y a ni assez d'argent, ni de temps pour que le public puisse appréhender l'objectif de ces plans et y participer. Il est par exemple embauché pour la rédaction d'un état de l'environnement dans la province du Mpumanlaga, où les contrastes entre les zones riches qui bénéficient de l'argent issu de mines et les zones pauvres est très prononcé. Bien que les objectifs de ces personnes soient différents, il tente d'expliquer au client qu'il est important de les intégrer, même si cela n'est pas parfait, afin que les communautés puissent mieux comprendre ce qu'il se passe, ainsi que les interactions entre différents processus. Lorsque les communautés réalisent avec le temps qu'elles n'ont eu aucune influence, cela les rend en colère (entretien n°97). Si l'idée de ce professionnel de la participation du public pour promouvoir la participation aux plans environnementaux est similaire à celle pour les études d'impact, à savoir si la population n'est pas consultée correctement, vous prenez le risque qu'elle se fâche, l'élaboration des plans environnementaux ne représente pour l'instant qu'une activité mineure pour ces professionnels. Lorsqu'interrogé seul sur l'avenir de sa profession et de la participation du public en Afrique du Sud, son pessimisme est flagrant :

*“It's a head and a heart issue. In my heart, I would like it to become more important. (...) What my head tells me in this country is that it will become less important. It will become less important to the decision makers, it will become more important to the EAPs (ndlr: les professionnels engagés pour réaliser les études d'impact environnemental). And that means really that democracy is on the downhill in this country. I'm very sad to. It's the first time I'm verbalizing this hey. So you're making me think. I want to become certified and I think that it is only become important to donor agencies, who want to know where the funds are going, how it's been applied and implemented, for monitoring, and feed back*

*to them, saying that it's actually the people that were targeted by people that gave those funds to the donor agencies, rather than the middleman that just collect this stuff. And I am cynical about this thing. That's my answer"* (entretien n°97).

La participation du public devient moins importante pour les décideurs à mesure que l'ANC conforte sa position. Il ne voit donc qu'un sombre avenir pour la participation du public en Afrique du Sud. Seuls les bailleurs de fond peuvent contraindre épisodiquement les Sud-Africains à s'assurer que le public a bien été consulté.

En dépit de la multiplicité des études, plans et programmes environnementaux, les spécialistes de la participation publique peinent ainsi à formaliser leur profession en Afrique du Sud. Ils ne parviennent à convaincre ni les développeurs, ni les autorités de sa nécessité.

## **Conclusion**

La catégorie des « consultants environnementaux » regroupe des prestataires dont les entreprises sont généralement de taille moyenne ou grande, et s'occupent de différents contrats environnementaux proposés par les administrations environnementales sud-africaines ainsi que des acteurs privés. L'organisation de la participation du public n'est pas leur spécialité première. Ils reprennent alors, bien qu'ils soient décriés car considérés comme insuffisants, certains mécanismes utilisés pour organiser la participation aux études d'impact environnemental lorsqu'ils élaborent les plans environnementaux locaux. Ils revendiquent leur élaboration selon une méthode standard et à bas coût, qui laisse peu de temps et d'argent pour permettre au public de s'exprimer. Leur stratégie, pour justifier la place moindre accordée aux dispositifs participatifs, est de blâmer le public. S'il ne vient pas, c'est de sa faute, c'est qu'il n'est pas intéressé. Ces prestataires semblent néanmoins accorder une attention plus grande à la participation du public que leurs confrères travaillant à l'élaboration de plans environnementaux à l'échelle de la province ou que ceux travaillant dans le domaine de l'urbanisme. Les consultants environnementaux ne sont pas nécessairement proches des fonctionnaires. Dans le cas de l'EMF de la Garden Route, la proximité entre le commanditaire et consultant, qui sont amis de longue date et issus de populations précédemment avantagées sous le régime de l'apartheid, a toutefois favorisé l'exclusion du public au travers de l'organisation d'un processus que nous avons qualifié de manipulateur.

Les consultants qui ont mis la participation du public en avant dans le cadre des plans et programmes environnementaux locaux étudiés sont des consultants qui ont choisi de se spécialiser dans un domaine ou une zone géographique donnée. A l'instar de la majorité des consultants environnementaux dont nous avons étudié le profil, ils sont issus de la population précédemment avantagée par le régime de l'apartheid, et ils sont aussi nombreux à avoir travaillé dans le passé au sein

d'un ministère environnemental qu'à avoir exclusivement faire carrière dans le secteur privé. Leur profil diffère cependant en ce qu'ils ne travaillent pas pour de moyennes et grandes entreprises mais sont indépendants. C'est ainsi dans le but de pouvoir continuer à obtenir des contrats publics dont ils dépendent plus que les consultants environnementaux que, sous la pression de contraintes spécifiques à un contrat donné, ils ont été poussés à ne pas négliger la participation du public. Dans un cas, un fonctionnaire et le public ont poussé le prestataire à consulter largement le public. Dans l'autre, c'est la compétition entre trois consultants qui a favorisé l'émergence d'un dispositif plus participatif que les autres. Les spécialistes de la participation du public sont ainsi en Afrique du Sud ceux qui refusent d'avoir recours à des méthodes standards, et cherchent à adapter l'organisation de la participation publique au contexte local, afin de se démarquer des consultants environnementaux. Ils sont sceptiques quant à l'avenir de la participation du public en Afrique du Sud. Constatant le déclin d'intérêt que lui portent différentes catégories d'acteurs, l'un d'eux estime que seuls les bailleurs de fond peuvent désormais forcer les autorités à faire participer le public.

# Chapitre VII

## L'influence mineure des acteurs sociaux sur la construction de la participation environnementale

---

Les consultants qui ont la charge de l'organisation de dispositifs participatifs environnementaux, en l'absence de directives précises des acteurs politiques et fonctionnaires, ont tendance à mettre en place des dispositifs *a minima*. Pourtant, selon le contexte spécifique à la mise en œuvre d'une procédure participative, nous avons montré qu'ils sont parfois poussés à mettre en œuvre des dispositifs plus exigeants qu'ils ne l'avaient envisagé. Nous avons souligné le rôle joué par l'activisme de fonctionnaires ainsi que par la compétition entre consultants. Des acteurs sociaux parviennent-ils également à influencer la construction de l'offre participative ?

La question est souvent éludée par les recherches sur la participation en France parce que la construction de l'offre est considérée comme devant être étudiée séparément de la demande sociale de participation (Gourgues, 2012). Pourtant, nous avons vu que des acteurs sociaux avaient joué un rôle non négligeable notamment dans l'importation des études d'impact environnemental en Afrique du Sud, qui ont constitué une première tentative de mise en pratique de la participation environnementale. Ce chapitre permettra de vérifier si, au niveau local, l'implication d'acteurs sociaux apparaît également comme une dimension explicative de l'offre participative. Au contact de l'ensemble des citoyens, les administrations sud-africaines de la démocratie seraient désormais plus sensibles aux problèmes rencontrés par les populations les plus démunies, issues de communautés précédemment désavantagées (Ballard et al., 2008). Les populations les plus affectées par les nuisances environnementales paraissent ainsi en mesure d'avoir une influence sur la manière de construire la participation environnementale. La minorité avantagée par le régime de l'apartheid est toutefois toujours surreprésentée dans quelques municipalités, au sein desquelles certains de leurs représentants s'étaient déjà mobilisés sous l'apartheid pour la conservation de l'environnement. Dans de telles municipalités, les populations précédemment avantagées pourraient disposer de meilleures ressources et réseaux pour influencer la participation environnementale.

Afin de déterminer à qui les dispositifs étudiés permettent de participer, et notamment si les plus participatifs permettent une meilleure représentation des acteurs sociaux, nous examinerons également les différentes catégories d'acteurs qui ont participé aux dispositifs étudiés.

L'objectif de ce chapitre est ainsi double : comprendre l'influence potentielle des acteurs sociaux sur la construction de la participation environnementale, et comprendre en quoi les comportements des différents acteurs étudiés jusqu'à présent restreignent ou élargissent la possibilité offerte aux Sud-Africains de participer, à travers l'étude de la participation effective sur le terrain.

Dans un premier temps, nous examinerons le rôle des industriels dans le district d'uThungulu. Nous analyserons d'abord les liens des industriels entre eux et avec les autorités sud-africaines ainsi que les intérêts qu'ils défendent, avant d'étudier la manière dont ils influencent la construction de l'offre, et ce qui leur permet de le faire. Dans un second temps, nous nous intéresserons aux organisations de protection de l'environnement, qui apparaissent comme les participants majoritaires dans la plupart des cas. Comme nous le verrons, toutes les organisations environnementales ne sont pas à même de participer à la construction de l'offre participative ou l'élaboration des plans et programmes environnementaux locaux de la même manière. Nous analyserons l'influence relative de ces groupes sur la construction de l'offre participative et sur la participation effective. Dans un troisième temps, nous étudierons l'exemple d'un projet de recherche international qui avait pour objectif de trouver des solutions pour intégrer la gestion des ressources naturelles avec la participation des citoyens sud-africains. Ce projet a été rattaché à l'EMF d'uThukela. Nous nous demanderons alors si un tel projet a permis une meilleure inclusion des acteurs sociaux dans la construction de la participation environnementale.

## **I Des industriels qui s'imposent comme des participants incontournables**

Dans la municipalité district d'uThungulu, des acteurs industriels se sont imposés comme des participants incontournables à l'élaboration des plans et programmes environnementaux locaux. Nous étudierons d'abord les intérêts que défendent ces acteurs ainsi que les relations qu'ils ont nouées entre eux et avec les autorités. Nous verrons que ce groupe d'acteurs correspond plus à une « nébuleuse » qu'à une coalition, parce que leurs rapports à l'environnement diffèrent, bien qu'ils aient tous en commun de défendre les intérêts industriels. Puis nous montrerons de quelle manière ces industriels tentent de neutraliser la participation environnementale.

### **A. Les acteurs industriels participant à l'élaboration des plans et programmes environnementaux à Richards Bay**

Richards Bay est le cœur industriel du district d'uThungulu. Son développement a commencé pendant les années 1970, probablement suite à la décision d'un Ministre de l'apartheid d'y créer un port commercial (entretien n°86). Richards Bay était pensée comme devant être une ville idéale :

*“When Richards Bay was first set up, it was meant to be set up as THE perfect town. In fact no child would ever have to cross a road (...) It was THE ideal town to live in, and that’s how it was promoted. And that lasted”* (entretien n°67).

En promouvant l’idéal d’une ville sûr, Richards Bay devait attirer la minorité Afrikaner. Afin que les industries puissent s’y implanter, le gouvernement leur a offert un très bas coût pour l’électricité (entretiens n°67 et 95). Aujourd’hui, en plus du port, plusieurs entreprises minières et de production de papier notamment ainsi qu’une zone de développement industriel y sont ainsi implantées. La minorité blanche sud-africaine y est également surreprésentée<sup>140</sup>.

Nous montrerons que les ressources humaines et financières des acteurs industriels ne sont pas les seuls atouts leur permettant de prendre une place considérable au sein du paysage participatif de Richards Bay. En dépit du fait que les acteurs industriels ne partagent pas tous la même vision pour leur ville, leurs intérêts convergent suffisamment pour qu’ils se soutiennent mutuellement.

Un premier groupe d’acteurs industriels rassemblent ceux qui souhaitent un développement économique rapide de Richards Bay, quels qu’en soient les coûts environnementaux.

Les autorités en charge du port de Richards Bay en sont les principaux représentants. Initialement créé en 1976 pour l’exportation du charbon, le port s’est depuis rapidement étendu au point de devenir le premier port sud-africain pour les marchandises en vrac<sup>141</sup>. Les représentants de l’organisme public gérant le port n’envisagent toutefois pas la possibilité que son expansion puisse être arrêtée: « le gouvernement sud-africain ne le permettra pas », parce que le développement de ce port profitera à l’ensemble du pays (entretien n°75). Le développement économique du pays constitue pour eux une priorité absolue :

*“We, as South Africa, are a growing country (...) so as much as we want to adhere to the sustainable development principles, at the same time we still need to look at the people we have. We need to alleviate poverty, we need to have employment for the people, we need to grow our economy basically”* (entretien n°75)

Ils ont conscience des problèmes environnementaux engendrés, en particulier du seuil critique atteint par rapport à la pollution atmosphérique dans la ville de Richards Bay (entretien n°76). Cela ne freine pas leurs velléités d’expansion, au contraire:

*“Someone said to me Richards Bay is already so polluted, the air, why can we just zone it as, you know, bring all the dirty industries (...) Why not? It’s already so bad in terms of air pollution, why don’t we bring everything here and zone it as air pollution area?”* (entretien n°76).

---

<sup>140</sup> D’après le dernier recensement sud-africain de 2011, le groupe « Blanc » représente plus de 30% de la population de Richards Bay, alors que la moyenne nationale est de moins de 9% de la population <https://census2011.adrianfrith.com/place/538011> [15/05/2017].

<sup>141</sup> Ports and ships, Richards Bay : <https://ports.co.za/richards-bay.php> [09/02/2017].



La situation serait tellement mauvaise dans la ville qu'à ce stade, on pourrait sacrifier l'environnement au profit du développement.

Une telle vision est partagée par les industries désireuses de s'implanter dans la ville. Un « quantity surveyor »<sup>142</sup>, qui analyse l'aspect financier de projets proposés et leur faisabilité, défend entre autres un projet de développement dans la ville dont le coût est estimé à 9,8 milliards de dollars américains (entretien n°73). Son opinion sur ce qui doit avoir la priorité est très tranchée. Il prend l'exemple de la Chine pour nous expliquer sa position :

*"I don't always want to use China as an example, but China they almost go from the sentiment, and (...) I say it in my words (...) if I today disturb the environment, can I through economic contributions in future address that? (...) And they are creating jobs for all their people. Where in South Africa we find a stumbling block and we don't create the jobs. It's not the way to go in a job starved economy like South Africa"* (entretien n°73).

Il souhaite que le développement soit une priorité. Le futur donnera les moyens de régler les problèmes environnementaux. Il a sa vision de ce qui devrait se produire à Richards Bay :

*"If one follows international trends, then Richards Bay shouldn't be far behind Singapore. Because it has got the opportunities (...) If we don't do that, then we're going to see another port in Mozambique happening, which is an environmentally extremely sensitive area. But if development is deterred in South Africa for all sorts of reasons, that's going to happen (...) Whereas if those industrial developments take place in the existing harbor, in the domain of Richards Bay, the impact on the nature is not going to be as much as creating new ports"* (entretien n°73).

Il brandit à la fois la menace d'une création d'emplois non pas en Afrique du Sud mais au Mozambique si le port de Richards Bay n'est pas développé, mais souligne aussi le fait que là-bas, l'environnement y est plus vulnérable.

D'autres acteurs industriels, implantés depuis plusieurs décennies dans la municipalité district d'uThungulu, portent une vision plus nuancée. Ils insistent sur l'importance de préserver l'environnement, certains se présentant même comme des défenseurs de la cause environnementale. Le développement à tout prix n'est pas nécessairement dans leur intérêt, à l'inverse de bonnes relations avec les autorités et résidents, que cette position environnementaliste leur permet de développer.

Le directeur environnemental d'une entreprise papetière explique que les progrès environnementaux de son entreprise sont limités parce que son poste a évolué de manière chaotique. Il a été créé il y a une dizaine d'années, puis déplacé d'un site à l'autre, supprimé, avant d'être rétabli. S'il a été rétabli, c'est à cause de changements dans les lois environnementales spécifiques :

*"So if you are found guilty of damaging the environment, having health impact on the environment or the people, the community (...) you could be held liable in your own personal capacity, as a CEO of*

---

<sup>142</sup> Qu'on pourrait traduire par métreur en Français mais le terme de « quantity surveyor » inclut des dimensions financières et légales plus larges.

*those businesses, and the penalties are much higher now, it's 10 million rand, or 10 years in jail. So the penalties have increased, and that's also why there is a full time environmental manager (rires)"* (entretien n°77).

Un président soucieux de ne pas aller en prison, plutôt qu'environnementaliste, aurait donc décidé d'instaurer définitivement ce poste de directeur environnemental. L'entreprise est implantée sur différents continents. En Afrique du Sud, les membres de cette entreprise n'ont jamais eu à faire ce que les branches européennes ont dû accomplir pour respecter les normes européennes, qui sont « bien plus strictes » en Europe en matière de qualité de l'air (entretien n°77). Le directeur environnemental admet également que sa compagnie a un impact sanitaire sur les océans, et qu'elle consomme une quantité « énorme » d'eau par jour. La pression est forte pour que cela s'améliore, et ils ont développé un projet qui devrait permettre de diminuer leur consommation d'eau (entretien n°77). L'entreprise qu'il représente se soumet ainsi aux contraintes politiques et sociales, mais ne défend pas la protection de l'environnement.

Une compagnie minière implantée notamment au sein d'une zone proche des côtes cherche à se distinguer des autres en procédant à une réhabilitation environnementale des sites une fois qu'elle a fini de les exploiter. Ainsi, son directeur environnemental a insisté pour nous faire visiter à la fois un site qu'ils sont en train de miner, puis la forêt côtière qu'ils ont développée une fois l'une des leurs exploitations de dunes côtières au sein du district d'uThungulu terminée. Pour expliquer l'importance de cette réhabilitation pour sa compagnie, il revient sur le refus qu'elle a essuyé à Saint-Lucia dans les années 1990 :

*"At that stage we didn't have evidence that we can restore coastal forests (...) There has been a number of people, including conservation bodies, who said if they knew then what they know now, they would have allowed it. I think the obstacle at this stage is also it has been declared World Heritage Site (WHS). Now to say we go in and we mine that WHS, it's very difficult"* (entretien n°84).

Demander une nouvelle autorisation pour exploiter le site de Saint-Lucia ne serait « pas encore » d'actualité, « du moins pas dans les trois prochaines années » (entretien n°84). En restaurant les sites qu'elle a exploités, sa compagnie espère faire face à une résistance environnementale amoindrie pour de futures études d'impact environnemental, ce qui lui permettrait d'exploiter d'autres sites.

Une association défend les intérêts d'industries existantes : l'association pour le contrôle de la qualité de l'air de la ville de Richards Bay (RBCAA). C'est en se présentant comme une association environnementale qu'elle parvient à occuper une place majeure au sein des dispositifs participatifs mis en œuvre dans la municipalité district d'uThungulu, et à défendre les intérêts des acteurs industriels sans qu'elle ne soit identifiée comme telle.

L'association a été fondée suite à un incident de pollution chimique en 1994 d'une des industries présentes à Richards Bay, qui a engendré l'évacuation du quartier d'affaires (Okello et Allan, 2015: 35). Des habitants de la ville ont fait part de l'incident au vice-ministre de l'époque, Bantu Holomisa.

D'après l'un d'eux, deux jours plus tard, « tout le monde » était à Richards Bay pour constater l'incident (entretien n°70). Après une réunion avec les acteurs industriels dont les citoyens ont été exclus, les industries ont demandé à des représentants de résidents ce qu'ils souhaitent. L'un d'eux a demandé à ce que la qualité de l'air puisse être surveillée. C'est ainsi qu'il est entré en contact avec les différentes industries locales et a fondé avec elles cette association (entretien n°70).

Son financement et sa composition sont aujourd'hui majoritairement industriels : la constitution initiale de la RBCAA prévoyait une parité au sein du comité de direction, quatre représentants industriels, quatre autres, cependant, par « manque de représentants non-industriels », cinq sièges sont aujourd'hui occupés par des représentants industriels. Les trois autres le sont par un dirigeant à la retraite d'une industrie du papier implantée à Richards Bay, un pompier et l'un des citoyens ayant donné l'alerte en 1994 (entretien n°70).

Quel est alors le but de cette association, prétendument environnementale mais dirigée majoritairement par des acteurs industriels ?

D'après un article qu'un de ses membres nous a conseillé de lire, rédigé par deux représentants industriels, l'association est aujourd'hui un « succès participatif », grâce à la fois à la présence d'un dispositif de surveillance « robuste et bien maintenu », mais aussi grâce à la mise en place d'un mécanisme pour que les plaintes des habitants parviennent directement à l'association (Okello et Allan, 2015). Le succès du mécanisme de rapport des plaintes est mesuré selon le nombre de plaintes reçues. La satisfaction des plaignants n'est en revanche pas mesurée. Si le report de plaintes permet une « résolution à l'amiable » des différends avec les habitants (Okello et Allan, 2015: 36), on peut imaginer qu'un tel système est favorable aux industries en ce qu'il permet notamment de leur éviter une mauvaise publicité en cas d'incident, en traitant directement avec les habitants sans attirer l'attention des autorités.

Le citoyen lanceur d'alerte, qui fait toujours partie du comité de direction, plaide en participant aux études d'impact environnemental de la ville pour une meilleure prise en compte des effets cumulatifs :

*“Another problem of all the EIAs, they do not look at cumulative effects, they just look at that project that's under discussion (...) And X (le représentant associatif) has to say stop, we've already identified that area as overloaded, we can do another one”* (entretien n°69).

En s'intéressant aux effets « cumulatifs » sur l'environnement de nouveaux projets proposés, il défend les intérêts des industries existantes, puisqu'il empêche que de nouvelles contraintes leur soient imposées. Cet ancien lanceur d'alerte désormais représentant de la RBCAA reconnaît n'avoir aucune qualification environnementale, et s'est intéressé aux questions environnementales « par accident », suite à l'incident mentionné. Il était conseiller municipal de 1994 à 2000 et ne s'est pas représenté par la suite. C'est entre temps qu'il a fondé l'association, et y travaille désormais à temps plein. Il « y fait tout », et s'occupe tant de la communication que de commenter les études d'impact environnemental (entretien n°70). Nous verrons que son choix de se consacrer à l'association au lieu d'une carrière politique ne s'est pas fait au détriment d'une volonté d'influencer la politique du district.

Les intérêts des industries souhaitant étendre leurs activités ou s'implanter dans la municipalité district d'uThungulu diffèrent quelque peu de ceux des industries existantes. Alors que les premiers plaident pour un développement économique à tout prix afin de pouvoir développer leurs activités, les seconds tentent de montrer qu'ils respectent les contraintes environnementales dans le but de diminuer l'opposition qui pourrait venir des résidents. Malgré ces différences, en se soutenant mutuellement les acteurs industriels sont devenus des acteurs incontournables des dispositifs participatifs organisés dans la municipalité district.

Les différents acteurs industriels occupent l'espace en participant aux différentes études d'impact. Lorsqu'ils organisent des études d'impact environnemental pour des projets au sein du port, les représentants du port affirment voir « toujours les mêmes gens » : l'association pour la qualité de l'air, le ministère de l'environnement, les industries du coin, et « quelques gars du gouvernement » (entretien n°75). La stratégie des acteurs industriels consiste en effet non seulement à occuper l'espace physiquement, mais également à décrédibiliser l'action d'autres associations ou acteurs sociaux défendant la préservation de l'environnement, ou la justice environnementale. L'association RBCAA se présente ainsi comme la seule à participer aux différents dispositifs participatifs organisés dans la municipalité :

*“Ezemvelo you can't count them as an association, because they are an authority at the end of the day. So we are it. And what you need to understand about our organization is that it's actually made up of industry, and it's funded by industry. So when I comment, people see it as it's coming from me, representing community, but they forget that it's actually the association that is commenting on that project (...) Not that any of our members probably read what I submit anyway, but we're the only one! The only environmental organization that comments on anything in this area”* (entretien n°70).

Le directeur environnemental d'une industrie papetière mentionne pourtant d'autres associations participant à des dispositifs participatifs. Une organisation environnementale nationale (WESSA) a probablement un bureau dans le secteur, mais il ne serait pas actif (entretien n°77). *CoastWatch* est en revanche une association très active, dont fait partie l'ancien lanceur d'alerte, représentant l'association sur la qualité de l'air, et ils sont « très bons ». Il ne voit pas d'autre association, mais nous suggère de discuter avec une personne, « qui n'est pas une organisation non-gouvernementale, mais presque » (entretien n°77). L'ancien lanceur d'alerte l'air nous avait également recommandé de discuter avec cette même personne et fourni des moyens pour le contacter (entretien n°70). Il serait le seul à être présent avec lui aux réunions publiques concernant les études d'impact, et en fait un portrait élogieux :

*“He attends all the meetings that I attend, he is very very well informed in terms of the area, the water requirements, he's got some very very strong views and opinions, and I think he's definitely worth speaking to. (...) He will give you a different perspective. He is very frustrated with the lack of progress”* (entretien n°70).

La personne en question est en fait le « quantity surveyor », dont nous avons vu qu'il ne pouvait être assimilé à une association, et défend le développement économique quels qu'en soient les coûts environnementaux. Il estime quant à lui que les personnes les mieux à même de gérer les développements et leurs conséquences environnementales ne sont pas les municipalités, qui ne connaissent pas les réalités environnementales, mais des personnes comme le directeur environnemental d'une mine implantée à Richards Bay, parce qu'ils disposent des compétences techniques nécessaires (entretien n°73).

La stratégie des acteurs industriels semble fonctionner, puisque des résidents considèrent l'association pour la qualité de l'air (RBCAA) comme une association environnementale, et la seule de la région. C'est le cas du directeur d'une organisation communautaire œuvrant dans le district d'uThungulu, qui cite RBCAA comme la seule association environnementale existant à ce jour dans le district et considère que l'association fait du « bon travail ». Il souhaiterait qu'elle collabore avec la municipalité, seule condition selon lui pour que les acteurs politiques s'intéressent à la préservation de l'environnement, nécessaire au bien-être des habitants (entretien n°72).

Les acteurs industriels ne s'arrêtent pas à un soutien mutuel, mais collaborent d'ores et déjà avec les municipalités.

Le « quantity surveyor » partage les informations qu'il détient sur de possibles développements futurs dans la région aux municipalités, ce qui leur permet de communiquer l'information au public et aux industries qui le souhaitent (entretien n°73). Différentes industries participent par ailleurs à plusieurs forums municipaux, fermés au public. C'est le cas de l'entreprise minière que nous avons évoquée plus haut :

*“And I must be very honest with you, the reason why we participate in those meetings is to understand what people are putting in a formal document that talks about [our company] mineless areas. Because the last thing we want them to is to indicate those area are marked as let's say industrial area, or a zonation for an agricultural area. It's simple things but it's got a massive impact when you apply for permits. Because, if they say it's zoned for agriculture and you go for a waste licence, because of the new licence act, (...) they'll say but you can put a waste site in an agriculture land! So we sit on those meetings to make sure that those people will give us the information, obtain these plans affecting [our] sites. We can't dictated or tell them the municipality the type of development. So we can't insist on the development planning a bit. But we can tell the municipality when we are going to closure, or mining, or whatever the case”* (entretien n°84).

Une telle entreprise participe donc afin de savoir ce que la municipalité prévoit pour les sites qui lui appartiennent mais qu'elle n'a pas encore exploités. Il s'agirait simplement d'un échange d'informations, puisque la compagnie n'aurait pas la possibilité d'influencer les décisions municipales. Le directeur environnemental participerait pour s'assurer que les intérêts de sa compagnie ne sont pas mis en danger. Il ajoute par ailleurs avoir parfois l'impression de perdre son

temps lors de ces réunions, parce que les autorités discutent sans prendre de décisions précises (entretien n°84).

Les liens entre municipalités et acteurs industriels ne se limitent pourtant pas à un échange d'informations. Un fonctionnaire d'une municipalité locale nous confie sa volonté de créer un groupe de travail rassemblant uniquement des « environnementalistes » :

*“So we're a close network. And we try and partner, collaborate as much as we can. And I think it's one of the benefits of being in an area like this. Right now, I'm thinking about have a climate change action committee, because these things are becoming more relevant. But keep it very confined to environmentalists. So we look at better storm water management in the case of flooding, human settlements risks, biodiversity risks, water resources risks, things like that, relating to climate change. Air quality issues because X (le représentant de l'association s'intéressant à la qualité de l'air) would play a big role. That's on bucket list to do this year (...) And keep it confined, I know I'm being very territorial about this thing but once you open it out to different disciplines, it loses meaning, in what you're trying to achieve”* (entretien n°71).

Pour constituer ce groupe de travail s'intéressant au changement climatique, le fonctionnaire évoque deux personnes: l'ancien lanceur d'alerte, représentant de la RBCAA, ainsi qu'un écologue, qui travaille pour une entreprise minière implantée dans la zone et est un ami proche. Une collaboration future entre fonctionnaires et acteurs industriels est ainsi à l'ordre du jour, et met en exergue les bonnes relations qu'ils ont développées.

De bonnes relations avec les journaux locaux permettent également aux acteurs industriels de se faire entendre à la fois des résidents et des acteurs politiques. Le directeur d'un journal local, ami de longue date de l'ancien lanceur d'alerte, nous confie en effet en riant, qu'à eux deux, ils dirigent à moitié la ville par email (entretien n°69). Les deux amis s'entretiennent aussi fréquemment avec le maire et les conseillers municipaux (entretien n°69).

Les acteurs de cette « nébuleuse industrielle » ont d'abord chacun à cœur de préserver les intérêts de leurs industries. L'association pour la qualité de l'air n'est pas ouvertement pro-développement. Elle s'appuie néanmoins sur des acteurs qui le sont, qui donnent explicitement la priorité au développement par rapport aux impacts environnementaux, pour faire passer le message. La nébuleuse semble ainsi d'autant plus puissante qu'elle n'est d'une part pas identifiée comme telle par les citoyens, puisque les habitants interrogés ne savent pas que l'association est financée et dirigée par des industries. D'autre part, les liens entre les membres de cette nébuleuse sont lâches. Ils se connaissent, discutent entre eux et avec la municipalité, mais ne forment pas un ensemble aisément identifiable. Nous verrons comment ces différents aspects leur permettent d'influencer les dispositifs participatifs environnementaux.

## **B. La neutralisation de la participation environnementale par les acteurs industriels**

Les acteurs industriels se sont non seulement fortement mobilisés durant l'EMF réalisé pour le port et la zone industrielle de Richards Bay pendant et après les réunions publiques organisées, mais ont également développé des stratégies afin de décrédibiliser ce plan. Des stratégies similaires ont été mises en œuvre dans le cadre du CMP d'uThungulu.

Des représentants industriels ont tout d'abord largement participé au dispositif mis en place dans le cadre de l'élaboration de l'EMF de Richards Bay.

Avant que ne soit prise la décision de faire participer les communautés sous autorité de chefs tribaux en leur faisant parvenir des questionnaires, plusieurs réunions publiques avaient été organisées. La première réunion a été organisée avec les chefs tribaux, puis deux réunions publiques ont eu lieu. Quatre réunions avec des groupes spécifiques ont ensuite été organisées, une première pour les commerces et les industries, une seconde avec les « communautés et la société civile », une troisième avec l'association pour la qualité de l'air, une dernière au sein d'un conseil tribal. Durant les premières réunions publiques, sept participants étaient présents : le représentant de la compagnie minière que nous avons interrogé, ainsi qu'un journaliste, et les cinq autres travaillent pour le port. La liste des participants de la seconde réunion indique trente-deux personnes. En ôtant les fonctionnaires de la municipalité ou du ministère, on arrive à vingt-deux participants. Parmi eux, nous retrouvons des représentants de diverses industries, dont celle du papier étudiée évoquée plus haut, des représentants du port à nouveau ainsi que des consultants, parmi lesquels le « quantity surveyor » interrogé. Les seules personnes ne correspondant pas à ces catégories sont des représentants d'Ezemvelo, l'organisme de conservation de la province, deux propriétaires d'une ferme, et deux représentants de WESSA et CoastWatch. Les représentants industriels ont à nouveau participé lors de la réunion spécifique destinée aux représentants des commerces et de l'industrie. Quant à la réunion regroupant la « communauté et société civile », elle a rassemblé dix personnes, dont cinq consultants et un journaliste<sup>143</sup>.

Les membres de la nébuleuse industrielle étudiée ont donc dominé le processus de réunions publiques par leur présence. La décision prise par le spécialiste de la participation du public de faire participer les communautés via des questionnaires a cependant permis de faire pencher la balance de leur côté, en termes numériques.

---

<sup>143</sup> Ces informations sont présentes dans l'EMF de Richards Bay : National Department of Environmental Affairs, KwaZulu-Natal Department of Agriculture, Environmental Affairs and Rural Development, et City of uMhlathuze. (2011). *Environmental Management Framework Report for Richards Bay Port Expansion Area and Industrial Development Zone*. Non publié, il nous a été transmis lors de l'entretien n°86.



Néanmoins, l'action des acteurs industriels ne s'est pas limitée à leur participation à ces réunions, ceux-ci ayant également activement contribué au processus par courriel « à chaque fois que l'on rendait publics les rapports » comme le soulignait le consultant en charge de l'EMF (entretien n°86). Or, les membres des communautés qui ont répondu aux questionnaires transmis par les chefs tribaux n'étaient pas dans la boucle mail de diffusion lorsque différentes parties de l'EMF étaient rendues publiques. Il est donc improbable qu'ils aient transmis leurs commentaires par ce biais, au contraire des acteurs industriels. Pour que l'EMF puisse être utile par ailleurs, le consultant en charge a longuement discuté avec l'ancien lanceur d'alerte, membre de l'association sur la qualité de l'air, qu'il considère comme un acteur « clé » :

*“The key person that drives air quality, from the society in that area, we sat one to one. I said what do you want? We were aware of [him] and his mandate. And we incorporated all that information. And the moment this thing was finalized, every time there is a development application, he makes comments, he says the EMF says so. So it becomes a very powerful tool for the public to partake. That for me was, ok, that's where we should be going”* (entretien n°86).

Le consultant reconnaît donc avoir privilégié la participation de cet acteur clé dans l'optique de rendre le document plus utile. Le représentant de la RBCAA est devenu un acteur incontournable de la participation environnementale :

*“Every consultant who comes to do an EIA knows that he has to get passed him. Most times, what they do now is they meet first with [him] (rires). Because, I don't want to say he's not polite. But in a meeting (...) there's a lot of other people. But when you meet one on one, you can be very precise with them, and you can call a spade a spade, tell remember, this happened before etc. (...) They tend to use the same consultants, so you get to know them personally (...) So it's quite important that the Interested and Affected Party group is well known and you also sort out at these things during meetings, with all the people with the best interests (...)”* (entretien n°69).

Le « quantity surveyor », a également eu un impact direct sur la façon de rédiger l'EMF :

*“That EMF in the 1<sup>st</sup> draft said no future development should happen that side of the N2. It's crazy! How can they say that? They didn't even do a study there. I got them to remove that and government instructed them to remove that”* (entretien n°73).

Avec le soutien des autorités, il est ainsi parvenu à faire retirer une zone identifiée comme étant impropre au développement, parce qu'elle n'était pas directement concernée par l'EMF.

Malgré la participation massive et multiforme des acteurs industriels, ils n'ont pas été satisfaits du document final, et ont mis en œuvre différentes stratégies pour que ses recommandations ne soient pas prises en compte.

Le fondateur de l'association pour la qualité de l'air explique que ce document, comme les autres, est resté sur une étagère, et il pense que le processus participatif a été mal organisé (entretien n°70). Quant au directeur environnemental de l'industrie papetière, il n'a vu aucun commentaire dans les études

d'impact environnemental y faisant référence, et suppose donc que personne ne l'utilise (entretien n°77). Il a par été déçu de la façon dont la participation du public a été organisée :

*"I found it very strange that we were never approached directly for any assistance with regards to the EMF, never, not once. We were invited to the public meetings, but it was never a workshop or anything like that, it was just an opportunity for the consultant to present on the progress of their project"* (entretien n°77).

Alors que le processus d'élaboration de l'EMF de Richards Bay fait partie des processus participatifs que nous avons étudiés, certains acteurs industriels ont cherché à décrédibiliser l'EMF en minimisant les apports de la participation du public, puis en expliquant que personne ne l'utilise.

D'autres ont des stratégies plus directes afin d'éviter que le plan environnemental ne soit mis en œuvre.

Le représentant de l'industrie minière interrogé insiste sur le fait que l'EMF n'a aucun statut légal, parce qu'il n'a jamais été approuvé par des acteurs politiques, et constitue une « liste de souhaits », qui peut devenir une source de conflit avec des développeurs potentiels (entretien n°84). Sa compagnie a également utilisé une stratégie de contournement concernant un de ses terrains, désigné par l'EMF comme devant être conservé, en allant discuter avec la municipalité :

*"We have a forestry patch next to one of our activity, and when we went to the municipality, we expected them to say sorry, it's a no go area. But there was no definite answer. They came back to us and said yes, it's still on our conservation plan, but they didn't see our rehabilitation work, and they are willing to consider us mining it, and then we put it back to coastal forest. So they're willing to see in many years the coastal forest again. So it opened up the door"* (entretien n°84).

Des discussions informelles auraient ainsi permis d'aller à l'encontre de l'EMF, la municipalité n'étant officiellement pas contre une mine dans cette zone si la compagnie peut assurer qu'elle procédera à un travail de réhabilitation.

Les représentants du port indiquent clairement ne pas être en accord avec les recommandations de l'EMF, assimilée à une étude scientifique, ne reflétant pas la vision de la population :

*"We are pro development, and we and the city felt it was not pro development, it was just saying it's undevelopable. Then what? I feel that we've left 'then what'. What does it mean for the country then? That is my view"* (entretien n°74).

Ils ont ainsi tenté de contrecarrer l'EMF en rédigeant un autre document, un autre plan environnemental « strictement pour le port » visant à « donner la position du port par rapport aux développements futurs » (entretien n°75).

Le « quantity surveyor » est en colère contre les recommandations de cet EMF, et lui aussi cherche à faire en sorte qu'un autre document soit pris en compte. Il estime que son avis a été « ignoré » par les consultants en charge de l'EMF, qu'il voit comme une étude scientifique qui n'a pas pris en compte les impacts socio-économiques (entretien n°73). Il compte s'appuyer sur une autre étude, réalisée par « une équipe internationale », qui a « conseillé le développement de l'aéroport d'Hong Kong ». Cette

étude montrerait que l'impact environnemental pourrait être atténué, et qu'une zone de développement plus au nord, au milieu d'un environnement moins sensible, n'attirerait pas les industries, car elles seraient alors éloignées du port. Il a réussi à obtenir cette étude, antérieure à l'EMF, alors qu'elle est restée confidentielle, parce que l'équipe l'ayant rédigée n'a pas été payée par les autorités locales (entretien n°73). Il va donc présenter les résultats de cette étude aux autorités provinciales, avec un objectif :

*"I'm just saying let's consider what those consultants did at the time. Because if we can prove there is a fatal flaw in the EMF, the EMF has to be withdrawn. If we can prove that their assumptions were wrong (...) then we need to throw the study away!"* (entretien n°73).

Ne se contentant pas de discréditer l'EMF, il souhaite neutraliser ce plan en obtenant qu'il soit officiellement reconnu comme nul parce que s'appuyant sur de fausses hypothèses.

Dans le cas du programme de gestion des côtes d'uThungulu, les acteurs industriels ont participé dans une moindre mesure à son élaboration parce qu'ils considèrent que le CMP n'est pas en mesure d'avoir un impact sur leurs intérêts, comme nous le confiait par exemple le directeur environnemental de l'industrie du papier :

*"I went to one meeting, and my concern was on the fact that we supply into the effluent pipeline, the impact that that was going to have, and then also if the new framework was going to have any impact on our pipeline itself. I did read the document. I don't have really many comments. But again (...) I didn't feel like it was an interaction document at all. But I must say my participation was minimal in that"* (entretien n°77).

Ayant vérifié que le nouveau CMP n'aurait pas d'impact sur les plans de sa compagnie, il ne s'est pas impliqué outre mesure. Les représentants du port n'y ont pas participé et laissé des représentants ministériels s'en charger pour eux (entretien n°75). De même, le représentant de l'association pour la qualité de l'air estime que le programme de gestion des côtes ne fait pas partie de ses compétences. Le quantity surveyor était quant à lui bien présent<sup>144</sup> et a tenté de mobiliser des participants, sans grand succès :

*"It's not productive those meetings, it's inefficient. There pursue really small parts of what is really necessary to pursue. So not effective, efficient. It needs to be reprogrammed, reprioritized, new terms of reference probably set. And my sentiment regarding that, while is it being chaired by the public sector, it won't work (...) Whereas if somebody from the private sector is involved, take tourism as an example, (...) there's economic will for them to make it work. (...) The people from the private sector knows what I know, some of what I know, so they won't go and sit there because they know it's a waste of time. That's the problem. Why must I go and sit in a meeting for 3 hours to discuss nothing?"* (entretien n°73).

---

<sup>144</sup> uThungulu District Municipality. (2012). Revised Coastal Management Programme. [http://devplan.kzncogta.gov.za/idp\\_reviewed\\_2012\\_13/IDPS/DC28/Adopted/uThungulu%20District%20Municipality%20Coastal%20Management%20Programme.pdf](http://devplan.kzncogta.gov.za/idp_reviewed_2012_13/IDPS/DC28/Adopted/uThungulu%20District%20Municipality%20Coastal%20Management%20Programme.pdf) [05/01/2017].

Participer tant à l'élaboration du CMP qu'aux réunions du groupe municipal s'intéressant à la gestion des côtes constitue pour lui une perte de temps. Il précise également que le maire devrait présider ces réunions, mais n'en a pas le temps. La délégation de leur présidence au « premier venu » pose aussi problème (entretien n°73).

Le directeur environnemental de l'industrie minière confirme ce sentiment de perte de temps mais ajoute une autre dimension qui pourrait expliquer la faible implication de la nébuleuse industrielle dans la gestion des côtes :

*“You feel you're wasting your time. And one of the big frustration for me is at one point I attended the coastal management forum. I shared with them the way we do our rehabilitation (...) But we've also got programmes with the community, because our biggest infestation comes from the community side, over the cattle and everything. For alien weed control, we have a patrol, but we constantly need to make sure that we don't bring any alien. The department of environmental affairs asked [us] to take the regional responsibility, and coordinate all the programmes and all the concerns. I said to them I'm sorry, I can't do that. And not my function to now see what other people are doing. That's a departmental function”* (entretien n°84).

Le directeur environnemental ne souhaite donc pas collaborer avec les autorités pour coordonner un programme à l'échelle régionale, parce que cela n'est pas son rôle. Il craint d'être appelé à collaborer, et participer activement à la gestion de l'environnement.

Les représentants industriels ont participé à l'EMF parce qu'ils considèrent qu'il est susceptible d'avoir un impact sur leurs activités. Leur implication dans l'élaboration du CMP d'uThungulu a été moindre, parce qu'ils ne le considèrent pas comme une menace directe à leurs activités.

L'influence des acteurs industriels sur l'organisation des dispositifs participatifs paraît marginale. S'ils incitent des personnes à participer, ils ne dictent pas aux consultants la liste des personnes à inviter ni la manière d'organiser la participation. Néanmoins, cette nébuleuse intervient en aval de la participation, en essayant de décrédibiliser à la fois le processus participatif et son produit afin de le neutraliser. Leurs moyens financiers mais surtout leurs réseaux et relations avec les autorités semblent favoriser la réussite de leurs stratégies. Malgré le fait que l'élaboration de l'EMF de Richards Bay ait constitué l'un des processus les plus participatifs étudiés, les acteurs industriels parviennent ainsi à rendre stérile l'apport des communautés rurales, issues des populations précédemment désavantagées.

## **II Des organisations pour la protection de l'environnement diversement impliquées dans la participation locale**

Si les industriels parviennent à se faire entendre et cherchent à neutraliser les dispositifs participatifs environnementaux, les organisations pour la protection de l'environnement parviennent-elles à s'affirmer au sein de territoires moins industrialisés ? Différents groupes doivent être distingués : les

associations environnementales nationales ayant des branches dans différentes provinces ; les organisations locales concernées principalement par la protection de leur environnement ; les groupes se préoccupant du droit à un environnement sain pour les plus démunis. Nous verrons que ces différentes organisations n'ont pas la même volonté ni les mêmes ressources pour influencer la participation environnementale locale.

### **A. Des associations nationales qui s'impliquent de moins en moins dans la participation environnementale locale**

Si des associations environnementales nationales ont participé à la définition de la participation environnementale, tant dans les dernières années de l'apartheid que durant les premières années de la démocratie, elles ne s'impliquent plus dans la construction de la participation environnementale au niveau local. Un seul groupe a systématiquement été représenté dans les dispositifs participatifs locaux que nous avons étudiés : la *Wildlife and Environment Society of South Africa* (WESSA), une organisation non-gouvernementale œuvrant pour la conservation de l'environnement, officiellement formée 1926 en Afrique du Sud<sup>145</sup>. En étudiant le financement de l'association et ses relations avec l'Etat, nous soulignerons dans un premier temps ce qui lui permet de s'impliquer dans les dispositifs participatifs locaux. Dans un second temps, nous montrerons que l'association se détourne cependant de plus en plus de la participation environnementale et en étudierons les causes.

L'association étant en activité de longue date en Afrique du Sud, elle est implantée dans les deux provinces étudiées, où elle est représentée par plusieurs chargés de mission, employés à plein temps. Elle entretient des relations privilégiées avec l'Etat, ce qui semble justifier l'omniprésence de WESSA au sein de différents dispositifs participatifs environnementaux. Bien que non-gouvernementale, l'association obtient en effet la plupart de ses fonds du gouvernement sud-africain (entretien n°67). Il n'est donc pas surprenant que leurs relations avec les fonctionnaires soient « très bonnes » :

*“We’ve got very good relations with the authorities (rires) That meeting that happened today, it’s 90% authorities, for the Provincial Coastal Committee. And we’re working well, we’re all friends!”* (entretien n°67).

WESSA s'est imposée comme l'une des seules organisations issues de la société civile à faire partie du comité de gestion des côtes au niveau de la province. Etre en bons termes avec les autorités serait nécessaire pour que l'association puisse poursuivre ses activités (entretien n°67). Dans district d'Eden, une branche de l'association a également démarché un fonctionnaire de la province pour qu'il vienne travailler avec eux et puisse interagir avec le gouvernement (entretien n°45). Un fonctionnaire de la

---

<sup>145</sup> Le site web de l'organisation en retrace brièvement l'histoire : <http://wessa.org.za/about-us/our-history/> [05/02/2017].

province du Western Cape toujours en poste leur signifie par ailleurs systématiquement le démarrage de nouvelles études d'impact environnemental (entretien n°50).

Cela n'empêche pas les membres de WESSA d'être très critiques à l'égard du travail des administrations sud-africaines, ce qui constitue un premier élément expliquant pourquoi les représentants associatifs se détournent actuellement des dispositifs participatifs:

*“This is not 1<sup>st</sup> world, this is not even 3<sup>rd</sup> world, we’ve dropped down to about 5<sup>th</sup> world. It’s really sad. Because they reinvent the wheel the whole time. And they have a change around staff the whole time, so nobody knows, there is no continuity. Apart from X (ndlr: un fonctionnaire de l’unité de gestion des côtes de la province du Kwazulu-Natal), he’s been around for about 15 years. But he’s about the only continuity you’ve got in that Department! People don’t remember what’s been done. There’s no institutional knowledge, it’s scary. So we reinvent the wheel, we’ve got more and more, come on, we’ve got all that!”* (entretien n°67).

Ce représentant associatif ne cache pas ses opinions politiques, en nous expliquant que dans la province du Western Cape, les gens comprennent ce qu’il se passe, et font « ce qui est le mieux pour la Province en opposition à ce qui est le mieux pour leurs poches ». Dans le Kwazulu-Natal, il considère que l’ANC et ses amis ne s’intéressent qu’à l’argent qu’ils peuvent récolter (entretien n°67). Les membres de l’association dans le Western Cape ne sont pourtant pas plus tendres avec les fonctionnaires de la province. En nous racontant l’histoire du district d’Eden et des problèmes environnementaux qui s’y seraient multipliés suite à de mauvaises décisions, l’ancien dirigeant de la branche locale conclue ainsi :

*“That, as you can see, is a bit of a disaster. They’re not going to catch up for the next 20 years, if we’re lucky. It’s a complete disaster. It’s corruption, fraud, mismanagement, they threw out everybody who knew what they were doing”* (entretien n°44).

Le remplacement d’équipes entières de fonctionnaires au gré des changements politiques serait donc en partie à l’origine des problèmes environnementaux rencontrés dans le district. Malgré son respect pour le travail de des anciens fonctionnaires, un représentant de WESSA considère leurs actions comme une goutte d’eau dans la mer :

*“I’ve got a lot of respect for X (ndlr: un fonctionnaire). Crazy guy, lots of energy. Gets very frustrated. But, too many people, too many agendas, too much political interference, too much fear, selfishness, not enough people looking at the bigger picture, all of that results in us wanting to drive fancy cars and have fancy cellphones and have golf courses and not enough looking at our children, the legacy that we want to leave to our children, in my opinion”* (entretien n°45).

L’ensemble des bénévoles et chargés de mission de WESSA rencontrés appartiennent à la minorité sud-africaine qui a été avantagée durant le régime de l’apartheid. Etant donné l’objectif de conservation de l’environnement que défend WESSA et le fait qu’elle ait été en activité pendant toute la durée d’existence du régime de l’apartheid, il n’est pas surprenant que ses représentants réprouvent le travail des administrations de la démocratie. Cependant, aucune association nationale créée plus



récemment, ou défendant la justice environnementale, n'a participé à l'élaboration des plans et programmes environnementaux locaux étudiés, ce qui corrobore le constat de Cock (2004) : le mouvement sud-africain pour la justice environnementale n'est pas coordonné ni représenté par un acteur collectif unique.

Les activités de WESSA ont évolué au fil du temps. Le fait que l'association ne participe à l'heure actuelle plus que marginalement aux dispositifs participatifs locaux n'est pas seulement dû aux opinions politiques de certains de ses membres, mais à une direction générale prise par l'association à la suite d'échecs et de pertes financières qu'elle a subis en s'impliquant dans le suivi d'études d'impact environnemental.

Au sein de la province du Western Cape, dans les années 1990, l'association proposait des activités de loisir (randonnées, marches sur la plage, dans des parcs) et un centre d'éducation environnemental.

Suite à des implications spécifiques de certains membres nouvellement arrivés dans la province (entretien n°44), WESSA s'est lancée dans les activités d'influence et de plaidoyer :

*“Basically I was asked to do advocacy and lobbying for WESSA in the whole of Western Cape. I came from government, and spent a lot of time with big developers, and I learnt a lot about processes, procedures, the laws and all of that. And WESSA needed somebody who could keep the developers and government on their toes, which is what an NGO should be doing”* (entretien n°45).

L'activité de lobbying revêtait une importance particulière au début des années 2000, parce que les choses sont devenues « folles » à George à ce moment-là. C'était comme si la Garden Route était devenue « LE » terrain de jeu international, et les propositions pour développer notamment des golfs, très consommateurs d'eau, ont dépassé la vingtaine (entretien n°44). Les membres de l'association se sont alors engagés pour s'y opposer :

*“X (ndlr: l'ancien fonctionnaire) was working on Bazulu. I've asked myself, you're going to have to take that, and I got involved in Lagoon. My husband not happy: 'any minute from now, you're going to be a personal liability, that could be a problem'. And it was beyond me anyway. The legalities were beyond, you know, a little old lady from George. But this gulf estate was huge, have airway for planes, where you have birds. All these people wanted to make money as quickly as possible, these people have no ethics at all. I phoned the chairman of the region, saying I was not capable, it's way beyond me”* (entretien n°44).

Plusieurs membres de l'association se sont impliqués personnellement en s'opposant à des projets de développement, et allant jusqu'à contester au tribunal l'autorisation environnementale. Ces actions les ont « dépassé » et n'ont pas été couronnées de succès. Face à ces échecs, la branche nationale de l'association a choisi de prendre une direction différente :

*“The whole point of that, X he actually went to court, and we didn't have enough money. So, at that point, it costed WESSA a lot of money. And, it has also been a major problem in I think KZN as well. And, national said 'people are not donated money the way they used to, and we do not have the funds'. And if you don't have money for the legal way, there is not much point responding in the first place. So*



*WESSA withdrew from responding to any developments. So it's left now to the Interested and Affected Parties, but without any umbrella organization there"* (entretien n°44).

Parce que l'association a perdu trop d'argent avec les procès, elle ne commente plus les projets de développement. Dans la province du Kwazulu-Natal, auparavant trois chargés de mission étaient payés par WESSA pour commenter les études d'impact environnemental de la province. Aujourd'hui, une seule personne continue encore à commenter les études pour le compte de l'association. Elle fait partie d'une autre association locale, CoastWatch, mais est payée par WESSA pour que le nom de l'association continue à figurer dans les études d'impact. Ainsi, « l'association ne fait plus grand-chose pour commenter, mais au moins son nom y est » (entretien n°67). De tels choix suscitent de vives critiques en interne :

*"For the first five years, that's what I did, evaluate environmental impact assessments, scoping reports, management plans, took developers to court, that kind of things. And then, WESSA decided that there's no money in advocacy and lobbying, and nobody is paying the bills, so we've pretty much stopped it. But they don't want it...The top level, they want to pretend that they're still doing advocacy and lobbying, but they're not. So now, I run environmental projects. So there's no professional advocacy and lobbying going on, in the Western Cape, at least. There's one person covering the whole of the country. That's crazy, there should be one person per municipality!"* (entretien n°45).

Aujourd'hui, WESSA s'occupe ainsi de nouvelles activités, au premier rang desquelles l'éducation environnementale, qui constitue désormais l'activité principale de l'association dans le district d'Eden :

*"People weren't just interested anymore. We nearly shut sharp, and then X (ndlr: nouveau dirigeant de l'association) and the group said 'no, we can't let it die', and they've taken it a whole different way. X was now networking all the different environmental groups. (...) They're doing education programs at the schools, and then the society has been organizing geological tours, which have generated a lot of funds, so that helped. That's going to environmental awareness into the schools. That's the whole story. I put it out, and they went into a different direction. We were just exhausted, and we really couldn't keep going anymore"* (entretien n°44).

Il en est de même dans la province du Kwazulu-Natal :

*"But WESSA's mostly concerned with environmental education now. That's their main thing. Because that's where you get funding for! Seriously, for ground work sort of conservation, you virtually can't get the money because it's paying somebody's salary"* (entretien n°67).

Les évolutions des activités de l'association ont affecté la manière dont ses membres participent à l'élaboration des plans environnementaux locaux dans l'ensemble des cas étudiés.

Le district d'uThukela ne constitue pas un terrain d'action privilégié de WESSA, et la minorité blanche et est sous-représenté par rapport à la moyenne nationale. L'association n'a pas participé aux réunions publiques visant à présenter directement l'EMF. Deux membres de l'association ont participé à une session de jeux de rôle organisée dans le cadre du projet Afromaison, qui a été rattaché à l'EMF

d'uThukela comme nous le verrons dans la dernière partie de ce chapitre, mais n'ont pas suivi les évolutions du projet ni de l'EMF.

Même dans les municipalités district d'Eden et d'uThungulu, au sein desquelles la minorité blanche est surreprésentée, et dans le premier cas où l'association agit de longue date pour la protection de l'environnement, la participation des chargés de mission de WESSA est limitée.

Ne disposant que d'un temps limité pour commenter le plan environnemental de la Garden Route, l'ancien fonctionnaire n'a jamais lu la version finale (entretien n°45). D'autres membres de l'association semblent ont participé à plusieurs réunions organisées dans le cadre du CMP d'Eden, mais seulement pour se tenir informés :

*"I got involved because I lived in Victoria Bay. I was observing, and watching, liaising (...) The theory is if you're involved, you're seeing what's happening. And at least you're getting your word in. But then I'm out of that as well"* (entretien n°44).

WESSA ne s'implique ainsi pas dans la gestion des côtes. Interrogé sur la participation de son association à l'EMF de Richards Bay ainsi qu'au CMP d'uThungulu, un ancien chargé de mission de WESSA dans la province du Kwazulu-Natal résume bien le sentiment des membres de l'association rencontrés :

*"Look, I think that all these documents could be very good. Anyway, they've got to do it in terms of ICM Act, do them for the whole coast. And I think they could be very good. Except for the fact that people who've got to implement these number one don't understand, number two are not interested and number three the politicians override anything (...) So we've got the most amazing, amazing, policies in this country. I think, worldwide, we must be leaders of this. But we don't implement a damn thing. It is a very frustrating exercise. (...) You can go to these meetings, but they only take what they want to hear. And, no disrespect to X (ndlr: le spécialiste de la participation du public engage dans le cadre de l'EMF de Richards Bay) and what he did in Richards Bay, I think he did is very best to put forward the public opinion, but, at the end of the day, department makes the decision. And that means, the politicians make the decision. So it doesn't really matter what you say"* (entretien n°67).

La vision est finalement très pessimiste : les CMPs sont élaborés parce qu'il s'agit d'une obligation légale, et peuvent être très bons, mais l'ensemble des plans et programmes environnementaux n'est pas mis en œuvre. Ce que le public dit ne change rien. Les acteurs politiques font ce qu'ils veulent.

Le discours que tient l'ancien fonctionnaire dans la province du Western Cape est quasiment identique :

*"We report it to death. That's the thing. We're very good at creating reports, very good. We do reporting of destruction very well. Fiddling while Rome is burning, you know that expression? Say there is a fire there, and we sit, we watch, we record it, but we don't call the fire service, or we don't go in, rescue the vehicle, or whatever, we just record it, and say wow, we did such a good recording! And people die, and the building collapses. And that's pretty much how I see what's happened (...) There are dozens, yes literally dozens of plans, frameworks, you name it. Every local municipality, provincial*

*and national department pay some consultant a bucket load of money to develop a good plan, really good plan, then it sits on a table” (entretien n°45).*

Que les dispositifs aient été plus ou moins participatifs ou organisés dans les territoires d'action privilégiés de WESSA n'a pas d'impact sur l'implication des membres de l'association : ils participent à l'élaboration des plans parce qu'ils le doivent, mais n'en attendent rien.

Le fait que WESSA soit une association nationale ayant de bonnes relations avec l'Etat, dispose de ressources financières pérennes et emploie des chargés de mission à plein temps de par l'Afrique du Sud ne suffit à ce qu'elle à ce que participe à la construction de la participation environnementale locale. Son sentiment d'un manque de prise en compte de sa voix par les autorités tant au niveau des études d'impact environnemental que des plans et programmes environnementaux locaux, ainsi que le manque de ressources financières pour s'engager dans d'éventuelles batailles judiciaires amènent ses membres à n'y contribuer que marginalement.

A la participation d'associations nationales semble toutefois s'être substituée la participation de groupes locaux, qui s'impliquent dans les dispositifs participatifs locaux :

*“WESSA was the last [national] organization [to comment on ELAs]. [There were others before]. What's happened now, and maybe it's a good thing, no I don't think it is...Well maybe it is. At a municipal level, like Plettenberg, they have a community environmental forum (...) This forum does that work still, but that's only for a small municipality, so that's it. Knysna environmental forum, they do that a little bit. George and Mossel Bay have nothing like that. There's a little bit happening in a small part of Mossel Bay municipality, but for 99%, developments just go through” (entretien n°45).*

Nous verrons comment certains d'entre eux parviennent, à l'instar des acteurs industriels, à devenir incontournables, alors que d'autres, à l'instar des associations nationales pour la protection de l'environnement, s'effacent.

## **B. Des organisations environnementales locales aux ressources variables**

Les organisations locales pour la protection de l'environnement dans les provinces du Western Cape et du Kwazulu-Natal ne sont généralement pas organisées de la même manière: dans la première, les groupes environnementaux sont plutôt affiliés à WESSA, alors que dans la seconde, ils sont plutôt liés à Ezemvelo KZN Wildlife, l'agence mandatée par la province pour la conservation de la biodiversité (entretien n°67). Plus que les différences entre provinces ou statuts pourtant, nous démontrerons que ce sont les ressources des associations locales ainsi que leurs relations avec les structures administratives locales qui expliquent la manière dont les organisations locales pour la protection de l'environnement s'impliquent dans l'élaboration des plans environnementaux.

A l'aide de l'exemple de deux groupes locaux, nous chercherons à comprendre comment certains d'entre eux sont devenus des participants incontournables. Tous deux disposent de ressources, tant

financières qu'en termes de connaissances environnementales et légales, leur permettant de mener à bien leurs activités.

Le groupe militant pour la conservation de la *Lower Breede River* est une « conservancy » dans la municipalité district d'Eden: une association volontaire de propriétaires, qui n'abandonnent aucun droit mais en s'enregistrant auprès de Cape Nature dans le Western Cape bénéficient des conseils de l'organisme de conservation ainsi que d'une plateforme pour discuter entre eux. Il est composé de cinq chargés de mission travaillant à temps plein, et bénéficie également de l'aide de volontaires. Son objectif a toujours été de protéger l'environnement de leur estuaire. Ses membres s'occupent de trois types d'activités : le respect de lois, en aidant les fonctionnaires à contrôler les activités ayant lieu au sein de l'estuaire ; la surveillance de l'estuaire, en récoltant et analysant différentes données environnementales ; l'éducation environnementale. En addition de ces trois volets, le groupe commente « tout ce qui est susceptible d'avoir un impact sur la rivière », qu'il s'agisse des études d'impact environnemental, peu nombreuses dans la région, des plans municipaux comme les IDPs, SDFs et plans de gestion de l'environnement (entretien n°55).

Le *Plettenberg Bay Community Environment Forum* agit dans la municipalité locale de Bitou, également au sein de la municipalité district d'Eden dans le Western Cape. Il a été créé initialement « en réponse à des pressions environnementales massives » (entretien n°54). Ses membres sont bénévoles. Comme les chargés de mission de la *Lower Breede River conservancy*, ils sont majoritairement issus de la population avantagée par le régime de l'apartheid. Au début, ils étaient considérés comme « une bande d'écolos ». Parce qu'ils ont pu faire des commentaires pertinents en insistant sur l'aspect légal, grâce à la présence d'un avocat, le ministère provincial de l'environnement a toutefois commencé à les prendre au sérieux. Désormais, lorsqu'un projet d'envergure se présente, les commentaires du forum sont donc pris bien plus au sérieux qu'auparavant (entretien n°54). Commenter les propositions de développement soumises à étude d'impact environnemental ainsi que les plans et programmes environnementaux locaux est devenu aujourd'hui leur activité principale, grâce aux connaissances qu'ils ont acquises, même si initialement ils avaient envisagé différentes activités, comme la représentation spatiale de la vulnérabilité environnementale dans leur municipalité (entretien n°53).

Ces deux groupes collaborent étroitement avec les autorités. Des fonctionnaires municipaux, membres de SAN Parks et de Cape Nature (les organismes de conservation respectivement de la nation et de la province du Western Cape) font partie du forum Plettenberg Bay. Ils n'assistent pas souvent aux réunions, mais ils collaborent avec le forum, en particulier lorsque ses membres ont besoin de leur avis (entretien n°54). Les relations entre le groupe de conservation de la Lower Breede River et les autorités dépassent le simple cadre de collaboration avec l'organisme de conservation de la province, favorisée par son statut de « conservancy ». Après une réunion avec Cape Nature, le groupe de conservation a été officiellement institué en 1996 (entretien n°55). Comme ils sont excentrés par rapport à George,

chef-lieu du district, il n'y a pas de fonctionnaire du Ministère de l'Environnement provincial sur place. En revanche, le groupe de conservation leur téléphone en cas de besoin pour qu'ils se rencontrent. Qui plus est, ce groupe est financé par trois sources différentes : des donations publiques ; ils s'occupent pour le compte de la municipalité de délivrer des permis pour les bateaux et l'argent récolté est en échange le leur ; le Ministère de l'Environnement provincial avec lequel ils ont un accord :

*“DEADP's responsibility, as they're appointed as the management authority, they do not have the people nor the resources to do it on the ground. So they pay us to do the ground work. That's basically what seems to have happened, included that focus on environmental education to reduce our need for resources in the future”* (entretien n°55).

Le groupe prend donc en charge le travail de terrain que les fonctionnaires du ministère devraient effectuer, et s'occupe en particulier à ce titre d'éducation environnementale. Quant à leurs relations avec Cape Nature, elles leur sont très utiles lorsqu'ils ont des études d'impact environnemental à commenter :

*“You see, we've learnt from our mistakes, we just don't go there on our own. This is where our relationships come in very useful. We will phone Cape Nature, and we will ask to see Cape Nature's comments. We then comment, and we will give Cape Nature our comments. In that way, when Cape Nature, or another organization gives in their comments, or members of the public gives in their comments, all our comments will speak to something similar. So that it becomes more unified, because I don't think we'd be listened to otherwise”* (entretien n°55).

Ce seraient donc leurs bonnes relations avec les autorités provinciales ou locales qui leur permettraient d'être entendus.

Ils sont ainsi, à l'instar des acteurs industriels de Richards Bay, devenu des participants incontournables au sein du district d'Eden. Un urbaniste explique qu'en tant que consultant, il sait qu'il va avoir de l'opposition lorsqu'il travaille à Plettenberg Bay, et qualifie le forum de « watchdog » (entretien n°52). Un employé de Cape Nature, l'organisme de conservation de la province du Western Cape, estime quant à lui que plusieurs « conservancies » sont très actives, en particulier celles qui disposent d'un personnel permanent travaillant à la protection des ressources naturelles, ce qui est le cas de la *Lower Breede River Conservancy* (entretien n°47).

Les bénévoles du forum de Plettenberg comme les chargé de mission de groupe de conservation de la Lower Breede River participent à l'élaboration des plans et programmes environnementaux locaux parce qu'ils en ont besoin:

*“All of these studies are always very good. If you didn't have them there, you couldn't refer to any laws and regulations, being the ICM, water, forestry Act and all that. So you desperately need these regulations and these plans and legislation to protect the environment, especially in this country, well in Africa, because people aren't always going to abide. Problem is, those laws are excellent, but problem*

*is the implementation of them, the monitoring of them, and then the worst of all in this country is the actual judicial side. Nobody ever gets prosecuted” (entretien n°53).*

Les bénévoles du forum de Plettenberg Bay regrettent l’absence de contrôle par les autorités, c’est pourquoi ils jouent le rôle de « chiens de garde ». L’adoption de plans et programmes locaux leur permet de s’appuyer sur eux lorsqu’ils s’opposent par exemple au développement d’un projet soumis à étude d’impact environnemental (entretien n°53). Les chargés de mission du groupe de conservation de la Lower Breede River participent quant à eux afin de trouver des solutions aux problèmes qu’ils ont identifiés, mais déplorent l’absence de contraintes légales, qui les empêchent d’agir concrètement sur le terrain :

*“But because the EMP is not being signed off, (...) we have no way of enforcing this management action which we have identified. That’s where the problem is coming in. We are not empowered to actually... We can find the problem, we can find the solution, we can try to implement to solution but there is no way of enforcing it because if you see someone with 100 horse playing in that area, what are you going to do?” (entretien n°55).*

Bien qu’ils aient conscience des limites des plans et programmes environnementaux locaux, les membres de ces deux groupes participent ainsi à leur élaboration dans l’espoir qu’ils puissent venir en appui aux actions de conservation qu’ils mènent sur le terrain. Ils n’influencent toutefois pas la construction de la participation environnementale locale. Des membres du forum de Plettenberg Bay ont participé à l’élaboration de l’EMF de la Garden Route, mais n’ont pas réussi à faire en sorte que leur commune y soit incluse, malgré leurs demandes (entretien n°54). Ils ne sont pas non plus parvenus à contraindre la province d’adopter le plan de développement spatial (SDF) de leur municipalité locale, Bitou, alors que le public y a participé de façon « massive » :

*“Bitou came with this SDF with a massive public participation process, it went on over a year. And we met every Tuesday every night till 10, 11 o clock at night. And we came out with that document, that was the first time we’ve had that document (...) The public participation on that was brilliant. It was fantastic (...) But, the final document then went to council, it was approved by council, and a few weeks later, it was disapproved. Not by council but by the main... Apparently they didn’t like the urban edge” (entretien n°54).*

En conséquence, les membres du forum ainsi que la municipalité ont eu beaucoup de difficultés à faire approuver ou reculer des projets de développement par la province, qui entre temps a financé l’élaboration d’un nouveau SDF « que personne n’aime » (entretien n°54). Des chargés de mission du groupe de conservation de la Lower Breede River ont quant à eux participé à l’élaboration du CMP d’uThungulu, sans intervenir sur la manière dont le dispositif participatif a été organisé (entretien n°55).

D’autres groupes environnementaux locaux ont plus de difficultés à participer à l’élaboration des plans et programmes environnementaux locaux. Deux éléments les distingues de deux groupes que nous



venons d'étudier : ils ont de moins bonnes relations avec les autorités ainsi qu'avec les autres associations locales et disposent de ressources financières moindres.

Un organisme nous a semblé représentatif des difficultés pouvant être rencontrées par des groupes locaux : la « *conservancy* » de Mtunzini affiliée à l'organisme de conservation de la province du Kwazulu-Natal (Ezemvelo KZN Wildlife), opérant dans le district d'uThungulu.

C'est un agriculteur concerné par l'impact des méthodes agricoles sur son environnement qui aurait décidé de former un comité il y a plus de soixante ans. Le comité est devenu formellement un groupe de conservation lié à Ezemvelo dans les années 1990. Les deux activités initiales du groupe étaient de planter des arbres, et d'éradiquer les espèces exotiques envahissantes. Le groupe a reçu à ce titre une récompense. Ensuite, des activités de recyclage ont été mises en place, et le projet continue à l'heure actuelle, de même que plusieurs activités liées à l'éducation environnementale : des lettres d'information, des sorties le weekend pour observer les oiseaux, ou encore des conférences sur le jardinage. Mais surtout, « ces cinq dernières années, [ils] se sont battus contre une mine » (entretien n°79). Contrairement aux deux groupes précédemment étudiés, le groupe de Mtunzini fonctionne plutôt de manière isolé, et a peu de projets collaboratifs avec les autorités ou d'autres associations. Il ne dispose pas de personnel permanent, mais est uniquement composé de bénévoles.

Le grand combat qu'ils ont mené pendant des années contre la création d'une mine dans leur secteur, les a laissés épuisés, endettés et ils ont toujours « du mal à s'en remettre » (entretien n°79). Leur manque de relations avec d'autres organismes apparaît au travers de leur récit comme un élément marquant, expliquant leur échec. Leurs mots en effet sont durs envers Ezemvelo, l'organisme de conservation de la province : Ezemvelo a « sacrifié » leur combat (entretien n°79). Un employé d'Ezemvelo a confirmé qu'il n'avait pas vu initialement les impacts potentiels de cette proposition de développement d'une mine à Mtunzini, et qu'elle était passée « entre les mailles » de leur processus d'examen rapide (entretien n°87). Ils ont néanmoins bénéficié, pour un temps, du soutien d'autres associations environnementales :

*“Other organizations did also come. And they got blown out of the water as well. For Widlands Trust, X wrote some editorials on the papers, he was very bold, and they attacked him because I think one of his founders was Richards Bay Minerals. So they attacked him. They blew him out the water. Also WESSA. They were good. But they were also bought, in the end. I resigned from WESSA over that. At the end of the day it was political, all the way”* (entretien n°79).

WESSA ne les a donc soutenus qu'un temps et aurait été « achetée » au cours de la bataille. Ils n'ont pas reçu non plus le soutien d'acteurs politiques, mais ont eu le sentiment qu'ils étaient corrompus (entretien n°80). Par ailleurs, au sein de l'association de résidents dont ils sont également membres, un nouveau membre est arrivé et a été élu président. Ils sont convaincus que cette personne était payée par l'entreprise minière afin de « diviser pour mieux régner » et qu'elle a en effet réussi à persuader certains de leurs amis de se retirer de la bataille (entretien n°80). Parce que certains des acteurs du groupe de protection de l'environnement de Mtunzini sont membres d'une association locale,



CoastWatch, ils se sont tournés vers eux. Ils les ont « beaucoup aidé » en leur conseillant de contacter le Centre pour les Droits Environnementaux, une association d'avocats sud-africaine, qui les a conseillé pour la partie juridique (entretien n°79).

Les membres de ce groupe étaient opposés à la mine, mais étaient prêts à faire des concessions. Au terme d'un procès, la mine a été approuvée, mais ils ont réussi à obtenir certaines de ces concessions (entretien n°79). Ils estiment ne pas avoir seulement dû se battre contre la compagnie minière :

*“Most of our battle has been against actually, ok, obviously it was [la compagnie minière en question], but the municipality, environmental affairs and water affairs making decisions that are actually against the best interest of planning, the best interest of environment, and the best interest of water. It is!”* (entretien n°80).

Contrairement aux deux premiers groupes étudiés, lorsqu'ils participent à l'élaboration de plans environnementaux locaux, ils n'ont pas seulement des doutes sur leur mise en œuvre, mais ont surtout le sentiment de ne pas être entendus. Ils sont d'abord convaincus que l'élaboration du nouveau SDF de la municipalité, réalisé au cours de leur bataille contre la mine, a été faite sans eux :

*“This is also very important. When we did our comments for the planning application, and again, we employed a professional person to come and help us with the comments (...) We said neither the SDF nor the IDP say anything about mining (...) In the meantime, they got the IDP and the SDF reviewed, and they included word for word what Tronox wanted to say about mining”* (entretien n°80).

Si l'EMF de Richards Bay ne concernait pas directement leur zone de résidence, ils en ont néanmoins suivi le développement. S'il n'a pas encore été approuvé officiellement, c'est à cause selon eux de la pression de personnes en faveur du développement (entretien n°80), ce qui corrobore nos résultats.

Quant au CMP, il est à noter qu'en tant que membres de CoastWatch, les deux personnes du groupe de Mtunzini rencontrées font partie des rares membres de la société civile à être inclus dans le groupe de gestion des côtes du district d'uThungulu. Ils ont ainsi pu prendre part à la seconde révision du CMP, qui n'avait été ouverte qu'à ce comité mais pas au public au moment de la fin de notre période de terrain. Ils ne sont pas satisfaits du travail des consultants en ayant la charge :

*“I told them they must come and talk to us. One lives in town. They've never been to see us. (En chuchotant:) Their CMP is appalling, have you read it? It's really bad! In fact, I think uThungulu aren't going to pay them”* (entretien n°80).

Ils se plaignent ainsi de ne pas avoir été approchés par les consultants ayant la charge de l'élaboration du CMP. Ils ont néanmoins pu faire part de quelques-uns de leurs commentaires lors du comité de gestion des côtes auxquels nous avons assisté, et la municipalité n'a pu que rejoindre leur constat et enjoindre le consultant présent à revoir sa copie (réunion n°5).

Les membres du groupe de conservation de Mtunzini reprochent ainsi à l'élaboration de plans locaux de ne pas être suffisamment adaptée au public :

*“If they were doing this every 5 years, and they said we’d really like you to comment, this is an important process, we’ll do the public participation process properly. But the public participation processes are so short. And although there’s been a lot of attempts to try, since 2000, to try and train the communities. In the end of the day, the communities, they’re interested in what happens to them directly. I’m talking about people with degrees, not just relatively illiterate rural people, people who really... SDF and SEA, it becomes so much jargon... What about fishing? My ability to go and fish? There will be no fish left unless we declare an MPA. Going back to this picture. There is your few very concerned, even amongst that, the smaller subset who actually really understands all of these really complicated things, very very small subset, about 5 people! (rires)” (entretien n°80).*

Les dispositifs participatifs locaux souffriraient de plusieurs défauts. D’abord, ils seraient trop fréquents, les gens seraient « fatigués » d’être sollicités aussi souvent. Ensuite, ils se dérouleraient sur une période trop courte. Enfin, le langage utilisé ne serait pas adapté pour que la population, même éduquée, en comprenne les différents enjeux.

Ils souhaiteraient ainsi qu’une manière différente de faire de la planification soit mise en œuvre :

*“I always thought you need a better overarching planning, so you don’t have it on a piece meal basis, because you suddenly realize that the mine’s coming and there’s nothing you can do about it! And if the district has decided that it’s mainly about farming, and tourism, they must stick to it! I’m cynical about that as well, but I think that would work! This huge, ever growing population... It’s all over the world, but here, particularly of unemployed young people, and surely there is more potential in tourism for employment than these short term mines, with 12 years, and most of the money goes out of our country anyway” (entretien n°79).*

Les différents exercices d’aménagement local devraient être regroupés, afin que la population puisse mieux comprendre les différents enjeux. Le groupe de Mtzunzini, qui estime avoir du mal à se faire entendre, ne souhaite ainsi pas simplement que les plans soient mis en œuvre, à l’inverse du forum de Plettenberg Bay par exemple, mais plaide pour une refonte du système.

Au sein du district d’uThungulu, nous n’avons pas vu sur les listes de participants ni eu connaissance d’organisations environnementales autres que celles déjà mentionnées. Très peu de représentants de la société civile se sont déplacés dans le cadre de l’élaboration de l’EMF d’uThukela. Quant au CMP d’Eden et à l’EMF de la Garden Route, la plupart des participants étaient des représentants associatifs. Quelques individus ont néanmoins participé à l’élaboration des plans locaux étudiés en tant que membres d’un groupe local non environnemental, plus petit, ou sans représenter d’association particulière. Ils ont tous été très cynique à l’égard de ces plans, et ne disposent pas de ressources financières conséquentes ou de bonnes relations avec les autorités, à l’instar du groupe de conservation de Mtunzini.

Un membre d’une association de pêche sportive du district d’Eden explique avoir des relations compliquées avec les autorités (entretien n°59). Ses membres obéissent aux lois, mais parfois à contrecœur. Si certains d’entre eux participent à l’élaboration de plans environnementaux locaux, c’est

pour se tenir au courant d'éventuelles nouvelles obligations ou interdictions qu'ils devront respecter, mais ils ne cherchent « pas vraiment » à donner leur vision ni participer à l'élaboration de nouvelles règles (entretien n°59). Un résident du district a acheté sa propriété pour éviter qu'elle ne devienne un golf, et a par ailleurs participé, en tant que développeur à plusieurs projets d'envergure tout en essayant de minimiser leurs impacts environnementaux (entretien n°51). Il a très peu confiance en les autorités. Certains programmes, comme le nettoyage des espèces invasives financés par le gouvernement, ont pour lui été un désastre parce qu'ils ont été mal gérés. Lui aussi participe à l'élaboration des plans locaux pour se tenir informé, mais il estime que la première chose à faire pour mieux protéger l'environnement serait déjà de contrôler la mise en œuvre des différentes lois existantes (entretien n°51). Un autre résident du district a mis en place plusieurs initiatives environnementales, certaines *ad hoc*, d'autres plus pérennes (entretien n°49). Il est très mécontent que le conseil municipal ait stoppé l'un de ses projets, la transformation d'une ancienne ferme de crocodiles en zone préservée pour l'habitat des oiseaux, en votant pour la création d'un centre à destination des jeunes dans ce lieu. Il a participé au CMP d'Eden, qu'il considère comme un programme « magnifique » mais élaboré à une échelle trop large. Leur côte est « ravagée » à causes de trop nombreux actes illégaux, qui ne sont pas empêchés (entretien n°49).

Les membres d'organisations locales pour la protection de l'environnement semblent ainsi participer à l'élaboration de plans environnementaux locaux sans grand enthousiasme. Ils n'ont que peu d'espoir que la participation puisse faire une différence. Le fait que les membres de ces groupes soient majoritairement issus de populations avantagées par le régime de l'apartheid et qu'ils agissent dans des territoires où cette minorité est surreprésentée n'explique pas que certains groupes parviennent à s'imposer comme des participants incontournables. Au terme de notre analyse, il apparaît également nécessaire pour cela qu'ils disposent des bonnes ressources financières et collaborent étroitement avec les autorités locales.

### **C. Les plus vulnérables, pas intéressés par la participation environnementale ?**

Tous les participants que nous avons mentionnés dans ce chapitre jusqu'à présent, qu'il s'agisse des industriels ou des membres des groupes agissant pour la protection de l'environnement, au niveau national ou local, sont des Sud-Africains blancs, dont le niveau de vie semble bien supérieure à la moyenne<sup>146</sup>. Des entretiens nous ont permis d'étayer ce constat d'une domination de la participation

---

<sup>146</sup> Nous ne leur avons pas demandé leurs salaires, mais la plupart des entretiens ont été réalisés dans leurs bureaux ou au domicile des personnes interrogées, ce qui nous a permis de constater qu'aucun d'eux ne semblait vivre dans une zone rurale isolée, un township ou des conditions précaires.

environnementale locale par un groupe minoritaire au sein de la population sud-africaine : des hommes Blancs plutôt aisés ou très aisés. Ce constat a été fait clairement par certains interviewés :

*“We have the plan, there were a couple of workshops, running, you know, it was the same people attending them. The poor communities were not present, at any of these workshops. It’s all White people, making plans for Black people”* (entretien n°29).

Il nous indiquait ainsi que la liste des personnes ayant participé à l’EMF de la Garden Route ne compte que des Blancs, à l’exception de trois Noirs, représentants des autorités.

La sous-représentation des Noirs n’est pas localisée, mais affecterait l’ensemble des dispositifs quelles que soient les municipalités concernées :

*“So in the one level it’s great, everybody can participate, and it’s a good idea and thought, but on another level, it’s very unequal. So the majority of people that participate are your wealthy people who got knowledge, and skills, and expertise, and are better off. So your level of participation of your masses and poor people is very very minimal”* (entretien n°23).

Comme il ajoutait, « lorsque tu dois t’inquiéter pour ta maison et ce que tu vas manger, tu n’as pas le temps de penser à l’écologie et aux systèmes aqueux ». Ce devrait pourtant être une de leurs priorités, parce que ce sont les plus pauvres qui sont les plus affectés par la pollution, comme par exemple celle des rivières (entretien n°23). D’autres estiment que ce constat peut être expliqué par une hypothèse culturelle :

*“A lot of the communities, whether it’s the traditional, the colored communities or the black communities tend to send representatives, whereas the whites tend to come in number as individuals, instead of sending representatives. I’m not a sociologist, I don’t know if that might be a cultural issue where community representatives are more important in those communities and they rely on them to keep them informed, and maybe that’s the reason”* (entretien n°31).

Il pense ainsi que la participation environnementale est numériquement dominée par les Blancs parce que beaucoup d’individus de ce groupe feraient le déplacement, alors que les Noirs ou *Colored* enverraient des représentants.

Des Sud-Africains en situation de pauvreté ou issus de populations désavantagées par le régime de l’apartheid ont participé à l’ensemble des dispositifs participatifs étudiés, tout en y étant très minoritaires. Nous montrerons que leur participation n’est pas dépendante de la municipalité district dans laquelle ils résident, ni des ressources dont ils disposent ou de leurs relations avec les autorités locales, à l’inverse des groupes défendant la conservation de l’environnement, mais de la manière dont le dispositif participatif a été organisé.

Dans la municipalité district d’uThukela, nous avons vu que les groupes agissant pour la conservation de l’environnement s’étaient très peu mobilisés. Ce n’est pas pour autant que les personnes issues de populations précédemment désavantagées, largement majoritaires, ont pu contribuer à l’élaboration de l’EMF d’uThukela.

Deux personnes issues de communautés rurales sous autorité d'un chef tribal, issus de populations précédemment désavantagées, ont participé à l'une des réunions publiques organisée dans le cadre de l'élaboration de l'EMF d'uThukela, en tant que représentants de l'association environnementale qu'ils essaient d'instituer. Ils nous ont proposé de nous rencontrer non pas chez eux, mais dans une salle de réunion de la mairie. L'un d'eux explique avoir souhaité initier un projet pour la protection de l'environnement suite au Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg en 2002 (entretien n°39). A cette occasion, des réunions ont en effet été organisées de par l'Afrique du Sud, et il a pu assister à certaines. Il a continué à s'engager lors de la Conférence de Durban en 2011 (entretien n°39). Un autre l'a rejoint, après avoir travaillé pour une « très grande organisation non-environnementale », basée à Durban, qui a eu un projet d'installation de toilettes dans une zone rurale du district d'uThukela (entretien n°38). Tous deux cherchent à monter une organisation environnementale au sein de leur communauté pour s'occuper notamment du recyclage des déchets, mais sont confrontés à plusieurs problèmes :

*“What we need, we try to have an NGO. But the person who was in charge failed to assist us because we don't have the money. Our programme is deemed now. We identify some issues that we can recycle (...) I wrote a letter to the council, they didn't answer. I was trying to get some information, if we transport it, how much they charge. So what we are doing is from our heart, we are not influenced by anyone. We are just worried about the environment. And now we are looking for some means”* (entretien n°39).

A un problème financier s'ajoutent ainsi des difficultés à identifier les personnes s'occupant de la gestion de l'environnement dans leur zone. Ils manquent d'appui et leurs lettres envoyées à la municipalité restent sans réponse. Ils n'arrivent pas à identifier de personne qui pourrait les aider au sein de la municipalité :

*“At times they don't understand why we want to do this. That's what I was asking X (ndlr: le premier membre de leur association) who is in charge of the environment business? Because you are supposed to be told by them to come to the meeting, not ask them. So you see how bad the running of these things are”* (entretien n°38).

Ils ne connaissent pas d'association environnementale établie dans le district qui pourrait les aider, ils ont seulement eu connaissance d'une organisation de Durban qui est venue pour un projet *ad hoc* (entretien n°38). Ils souhaitent ainsi que leur association puisse combler ce manque :

*“We should have at least one NGO that is fully involved with what is going on here. Maybe this NGO could grow, because we have 5 local municipalities. Every month we meet, we discuss, we go out, invite people who are going to help us, train us. It shouldn't be people that we know. It should be people who are interested, who want to see the place changed”* (entretien n°38).

Ils ont participé à la réunion publique organisée dans le cadre de l'élaboration de l'EMF d'uThukela avec la volonté de mieux comprendre l'organisation du secteur environnemental dans leur district, mais ils n'ont pas compris en assistant à la réunion de quoi il était question :

*“Regarding that, it was really the first time I was attending this environment thing, I didn’t understand what is it they wanted to say. (S’adressant à son collègue:) Maybe if you have an idea, what is that?”* (entretien n°38).

La réunion à laquelle ils ont assisté a rassemblé cinq participants, eux inclus. Les trois autres étaient des fonctionnaires. Deux consultants de l’équipe en charge de l’élaboration de l’EMF étaient également présents, ainsi qu’un consultant travaillant pour le projet Afromaison (qui sera étudié dans la partie suivante). Le rapport de participation du public note certains commentaires, dont la volonté de ces deux personnes de former une association environnementale locale, qui demandaient à la fois ce qui pouvait être fait par rapport au rejet de déchets illégaux, et si des ateliers publics seraient organisés dans le cadre de l’élaboration de cet EMF afin d’évoquer l’importance de la protection environnementale. D’après le rapport, le consultant en charge lui a répondu qu’il fallait s’adresser au ministère de l’eau et à celui de l’agriculture et des affaires environnementales pour la première question, et que l’éducation environnementale ne pourrait pas être abordée dans le cadre de ce projet. Un fonctionnaire du ministère provincial de l’eau, présent, ajoute que son ministère est au courant, et demande que ce genre de problèmes continue à être rapporté au ministère<sup>147</sup>. La réaction du consultant peut sembler étonnante dans la mesure où l’EMF pourrait théoriquement permettre de relever un problème de gestion des déchets au sein du district et proposer une zone qui pourrait être favorable au développement d’un centre de recyclage des déchets.

Les deux personnes issues des communautés locales n’ont ainsi pu trouver que des réponses partielles à leurs questions en assistant à une réunion publique. S’ils n’ont finalement pas compris ce qu’était l’EMF, cela ne peut être attribué à un problème de maîtrise de l’anglais puisque notre entretien s’est déroulé dans cette langue sans aucun problème de communication. On peut alors supposer que trop de termes techniques étaient utilisés, et que la présentation était plutôt destinée aux fonctionnaires, qui connaissaient déjà l’objectif de ce plan. Par ailleurs, l’un d’eux nous explique qu’il s’attendait à être tenu informé des suites du projet, parce qu’il pense qu’il l’aurait sûrement mieux compris lors d’une seconde réunion. Cela n’a pas été le cas, il n’a pas été informé de la suite du projet (entretien n°38).

Après leurs différents échecs dans leur quête pour tenter de comprendre avec qui ils pourraient collaborer, ils sont tentés par l’idée de continuer seuls :

*“Since we don’t have people we can talk to, we need to start it ourselves. Just go around, talk. Even we can do this. Give them homework, see one month afterwards. We need to be active about these things, we need to stand up and do it. Then involve more women, because they are those who need to be involved. This is what I think we should do. Even the municipality, if they could see us, doing it without help, say on this day we are going to sit and talk about this, the municipality will realize they need to be involved, and support (...) You need to start learning about the environment at an early age. Some of the things we did with Mvulo (ndlr: l’association basée à Durban) was going to the schools, and give them assignments. Having something like a water week, give them assignments, short stories, songs*

---

<sup>147</sup> D’après le compte rendu de la réunion, transmis par le consultant (entretien n°13), qui a eu lieu à Emnambithi le 21/09/2012.



*talking about water. Those are the things that would make them be active, because they want to be the winners” (entretien n°38).*

L'exemple de ces deux personnes issue de communautés rurales prouve ainsi qu'il est incorrect de postuler que les sud-africains moins fortunés n'ont pas d'intérêt pour l'environnement. Mais l'EMF a été abordé de manière trop technique, à destination de personnes maîtrisant déjà les objectifs des plans et programmes environnementaux, et la réunion publique n'a pas constitué une plateforme appropriée pour qu'ils puissent discuter de leurs problèmes environnementaux. La manière dont le dispositif participatif a été organisé les a ainsi empêchés de contribuer effectivement à l'EMF d'uThukela.

Dans le district d'uThungulu, les acteurs industriels s'imposent comme des participants incontournables. Pourtant, en fonction de l'organisation de la participation du public, des Sud-Africains résidant au sein de communautés rurales ont pu, ou pas, s'exprimer.

Dans le cadre de la première révision CMP d'uThungulu, le président d'une association communautaire a participé à la seule réunion publique organisée (entretien n°72). Il nous explique le but de sa fondation :

*“The foundation has been in existence since 1999. We are part of the NGO sector. We are a community based organization. And we interact with all sectors of society. Although we say our focus is on education, health, environment, agriculture and SME (ndlr: Small Medium Enterprise) development, but we do a lot of community research as well (...) Even with government, we have contact and open communication with them (...) We attend meetings of the business people too” (entretien n°72).*

Au moment de l'entretien par exemple, le président ainsi que deux retraités s'occupent de la formation de jeunes de dix-huit à trente-cinq ans afin qu'ils puissent trouver un emploi. C'est aux Etats-Unis d'Amérique que le modèle de cette fondation a été développé. Avec l'instauration de la démocratie en Afrique du Sud en 1994, la fondation a décidé de s'y exporter, afin d'éviter que les organisations issues de la société civile ne s'écroulent du fait du départ de membres associatifs vers le secteur gouvernemental, ce qui s'est selon lui finalement produit. La fondation américaine a ainsi soutenu le développement de neuf fondations communautaires de par l'Afrique du Sud. Seules quatre sont aujourd'hui encore en activité, dont celle d'uThungulu. Le président de cette fondation ne cache pas que le financement initial est issu de grandes entreprises et industries, dont une des industries minières implantée à uThungulu. Depuis, l'existence de la fondation continue à dépendre de subventions (entretien n°72).

Lorsqu'interrogé sur les raisons de sa participation au CMP d'uThungulu, il explique :

*“Marine industry in South Africa remains underdeveloped. Yet, we have many people who come from outside the country and utilizing our water and all our resources, simply because we don't have knowledge of marines operations. We complain about unemployment, our people remain unemployed, they could actually be employed and be absorbed by the marine industry” (entretien n°72).*

En participant, il souhaitait ainsi promouvoir l'embauche de Sud-Africains au sein de « l'industrie marine ». Il regrette que les personnes issues de communautés rurales, qui pourraient bénéficier du



développement d'une telle industrie, ne se soient pas mobilisées. Il a pu constater que les communautés étaient de mieux en mieux informées des problèmes environnementaux, mais considère que les plus vulnérables participent peu aux études d'impact environnemental ainsi qu'à l'élaboration des plans et programmes environnementaux parce qu'ils craignent pour leur anonymat :

*“Then in some instances people might actually go there and be afraid to talk in public meetings like those because they will be identified by other people as people who are complaining about their operations. If they are employees, they could actually be fired. If they are not employees, they could actually be labelled as trouble makers for local companies”* (entretien n°72).

Les plus démunis ne souhaiteraient pas participer aux réunions publiques parce qu'ils auraient peur de perdre leur emploi, ou de ne pas pouvoir en trouver un. En organisant des réunions publiques ne garantissant pas l'anonymat des participants, en particulier dans la municipalité district d'uThungulu où les acteurs industriels sont autant d'employeurs potentiels, les consultants en charge de la première révision du CMP auraient ainsi freiné la participation des résidents issus de communautés rurales.

La participation massive de ces résidents dans le cadre de l'élaboration de l'EMF de Richards Bay confirme ce constat. Le spécialiste de la participation a en effet, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, choisi d'approcher les chefs tribaux et de définir avec eux une contribution au moyen de questionnaires anonymes. Plus de 200 personnes ont ainsi participé à l'élaboration du plan en envoyant leurs contributions, ce qui constitue une participation sans précédent, « jamais vue » au sein de la démocratie sud-africaine (entretien n°89). Néanmoins, parce que les acteurs industriels se sont largement mobilisés à la fois pour modifier le contenu du plan et le neutraliser, les contributions de personnes issues de communautés rurales ne semblent pas pouvoir être en mesure d'avoir un impact sur l'action publique environnementale au sein du district d'uThungulu.

Dans un des cas étudiés, celui de l'élaboration du CMP d'Eden, des représentants de communautés rurales sont toutefois parvenus à modifier le déroulement du dispositif participatif prévu. Alors que les plusieurs groupes défendant la conservation issus de minorités avantagées sous l'apartheid sont actifs dans la municipalité district d'Eden, c'est la manière dont le dispositif participatif a été annoncé qui semble avoir favorisé l'action de représentants de communautés rurales.

Le rapport de participation du public au CMP d'Eden fait en effet état d'un incident lors de l'une des réunions<sup>148</sup>. Lors de la dernière phase de discussion générale, un participant a fait remarquer qu'il était essentiel que la communauté Khoi participe, mais ses membres ne pourraient pas le faire si la réunion dans leur municipalité avait lieu comme prévu à la mairie, parce qu'ils ne disposent pas de moyens de transport pour s'y rendre. Il considère ainsi que le processus « exclue » ces populations. Le consultant en charge répond que le processus a été annoncé de la manière la plus extensive possible. Un autre participant ajoute que l'on tente de « verdir » les populations, et que les exclure n'aide pas. Le premier

---

<sup>148</sup> Document non publié transmis lors de l'entretien n°31 : Eden District Municipality. (2012). *Eden District Municipality Coastal Management Programme - Series 1 workshops; Public Participation Process*.

suggère que la prochaine réunion ait lieu dans une salle communautaire. Le consultant explique que certains participants ne se déplaceront probablement pas à cette salle, et que changer le lieu de réunion prévu à la dernière minute aurait des implications financières. Il estime qu'il serait néanmoins possible d'organiser deux réunions à la place de la seule prévue. Les participants ayant proposé le changement de lieu de la réunion se sont alors sentis offensés, ont accusé le consultant de réagir avec une mentalité de l'apartheid, et ont quitté la salle. Le rapport est conclu en indiquant que le consultant les a rattrapé, qu'ils ont tous admis avoir réagi de manière excessive, et que la prochaine réunion resterait à la mairie, mais qu'ils vont entre-temps discuter pour trouver une solution. Le consultant nous a expliqué qu'il avait sous-traité l'organisation de réunions à ces représentants communautaires (entretien n°31). Nous n'avons pas réussi à établir un contact avec les participants en question afin qu'ils puissent nous livrer leur version des faits. Cet incident révèle néanmoins à la fois que le choix des lieux où se tiennent les réunions publiques est controversé, et que des problèmes de transport pourraient expliquer le manque de participation de certaines populations. Qui plus est, nous n'avons pu trouver d'évidence d'un impact direct d'un groupe communautaire que sur ce dispositif ayant mené à l'élaboration du CMP d'Eden, que nous avons analysé comme ayant été le mieux annoncé et le plus participatif des dispositifs étudiés, ce qui suggère que les dispositifs organisés *a minima* ne sont pas suffisamment publicisés pour que des personnes issus de communautés précédemment désavantagées puissent les remettre en question.

Si nous avons pu constater une faible participation des populations les plus vulnérables ou désavantagées durant l'apartheid au sein des cas étudiés, l'hypothèse culturelle ne semble pas explicative. L'idée que ces populations ne seraient pas intéressées par l'environnement ou n'auraient pas une culture de la participation est en effet remise en cause par les témoignages que nous avons recueillis. Notre analyse suggère que les dispositifs ne sont généralement pas organisés de manière à favoriser la participation des personnes résidant au sein de communautés rurales, n'étant pas habituées aux processus participatifs environnementaux ou ne collaborant pas avec les autorités municipales.

### **III Un projet de recherche international rattaché à l'EMF d'uThukela, favorisant une meilleure participation du public ?**

En parallèle de l'EMF d'uThukela a été mis en place un projet de recherche international : Afromaison, qui développe une approche participative. En cours de projet, l'équipe en charge d'Afromaison a pris la décision de le rattacher à l'EMF. Nous chercherons ainsi à déterminer si ce projet de recherche a permis à des acteurs sociaux d'influencer le cours du processus participatif mis en œuvre, et de mieux intégrer la voix des résidents d'uThukela à l'EMF. Nous présenterons d'abord les objectifs de ce projet et la manière dont la participation des habitants a été organisée. Nous

montrerons ensuite que des choix relatifs au dispositif participatif mis en œuvre dans le cadre du projet Afromaison ont limité sa pertinence par rapport à l'EMF. Puis nous nous demanderons si l'intégration du projet Afromaison à l'EMF a eu une influence sur le contenu du plan de gestion de l'environnement d'uThukela, ainsi que sur la manière dont il a été pris en compte par les autorités provinciales et locales.

## **A. La participation environnementale organisée dans le cadre du projet Afromaison**

Afromaison est un projet international, qui avait pour objectif de s'appuyer sur des structures existantes afin de contribuer à une meilleure intégration de la gestion de ressources naturelles à une échelle méso. Les résultats principaux de ce projet devaient être une boîte à outils, comprenant des stratégies de moyen et long termes, pour l'adaptation au changement climatique. Cinq cas d'étude ont été définis en Tunisie, au Mali, en Ethiopie, en Ouganda et en Afrique du Sud. Le cas sud-africain se situe au nord des montagnes du Drakensberg, dans la province du Kwazulu-Natal. Initialement, l'objectif dans le cadre de cette étude était de participer à la protection de l'écosystème en étudiant différentes incitations économiques qui pourraient être utilisées afin d'encourager la gestion des ressources naturelles au sein des deux zones différentes : l'une dominée par l'agriculture commerciale sur des terres privées, l'autre par une agriculture de subsistance dans une zone communale sous l'autorité de chefs tribaux. Le projet devait aboutir à la recommandation d'un mécanisme incitatif qui pourrait être utilisé dans différents régimes fonciers. Quinze partenaires internationaux ont participé à ce projet, avec un budget total estimé au départ à plus de quatre millions d'euros, et une contribution de l'Union Européenne de plus de trois millions trois cent mille euros. Le partenaire en charge de l'étude de cas sud-africaine était l'*Institute of Natural Resources* (INR), assisté notamment par le CIRAD pour l'organisation du dispositif participatif. Le budget prévu par l'INR pour ce projet était de plus de trois cent quarante-cinq mille euros<sup>149</sup>. Ce projet dans le Drakensberg a donc bénéficié d'un budget près de quatre fois supérieur à celui du plan de gestion de l'environnement d'uThukela, et semble ainsi mieux à même d'organiser la participation des habitants du district.

Nous avons participé au début de ce projet lors d'un stage financé par le CIRAD en travaillant dans les locaux de l'INR, à Pietermaritzburg, afin d'évaluer le début du dispositif participatif (Pommerieux, Bourblanc et Ducrot, 2014). L'encadré n°11 expose les étapes principales du dispositif.

---

<sup>149</sup> European Commission. (2010). *Seventh Framework Programme - Grant agreement for: Collaborative project n°266379*.

### **Encadré n°11 : Le dispositif participatif d'Afromaison**

La participation du public pour le projet Afromaison a été organisée en plusieurs étapes :

#### **1. Des discussions préliminaires avec des acteurs clés**

Identifier, contacter et discuter avec des acteurs clés a permis à la fois de mieux comprendre le contexte, et d'établir des relations de travail pour la suite du projet.

#### **2. Un premier forum**

Le premier forum a été organisé le 17 juillet 2012 et a rassemblé 29 participants. Il s'agissait de présenter le projet, puis d'établir une vision pour les trois zones définies : le site inscrit au patrimoine mondial ; la zone tampon ; la zone extérieure. En discutant par petits groupes et à l'aide de papiers de couleur, les participants ont entre autres défini ce qui constituait pour eux les problèmes majeurs à résoudre dans chacune de ces zones.

#### **3. L'évaluation du début du processus participatif**

14 entretiens ont d'abord été menés, avec deux objectifs : mieux comprendre le contexte, et réaliser une évaluation initiale qui pourra être comparée à la fin du projet à une évaluation finale, afin de mesurer entre autres des changements cognitifs et comportementaux chez les personnes ayant participé au projet. Le premier forum a de plus été évalué par les personnes y ayant participé au moyen de questionnaires, ce qui a permis de détecter quelques changements de perception, et d'évaluer leur satisfaction par rapport à cette première journée. Cette évaluation a débouché sur des recommandations pour l'organisation

de la suite du dispositif participatif (Pommerieux et al., 2014).

#### **4. *Wat-a-game***

Un jeu de rôles a été développé afin de comprendre les perceptions de différents acteurs et de tester différentes stratégies. Il représente l'environnement d'une des municipalités locales du district. Au fil du jeu, les participants choisissent différentes interventions et peuvent ainsi visualiser leurs conséquences socio-économiques et environnementales. Le jeu a d'abord été testé avec différents partenaires, notamment universitaires, puis organisé avec six groupes d'acteurs locaux. Chacune des six sessions se déroulait sur plusieurs heures, afin de permettre aux participants de jouer plusieurs tours de jeu et tester différentes stratégies, avec sept à onze participants. Un traducteur était présent pour la session organisée avec des membres d'une communauté locale.

#### **5. Des ateliers techniques**

De mai à octobre 2013, des ateliers techniques ont été mis en place avec des acteurs clés afin de trouver, tester et adapter des instruments économiques et de gestion qui pourraient être utilisés pour améliorer la gestion des ressources naturelles dans la zone.

#### **6. Deuxième et dernier forum**

Un dernier forum a été organisé sur deux jours, les 18 et 19 octobre 2013 dans le but d'évaluer la stratégie choisie et de la détailler pour chacune des quatre zones de gestion définie ; d'identifier les mécanismes susceptibles de permettre une meilleure coopération et coordination institutionnelle. 37 personnes, incluant les organisateurs, y ont participé au total, certains n'ayant assisté qu'à l'une des deux journées.

Comme l'indique le déroulé ci-dessus, le dispositif organisé dans le cadre du projet Afromaison est plus participatif que celui organisé dans le cadre de l'EMF d'uThukela, à plusieurs titres. Il a d'abord permis aux participants de s'exprimer à plusieurs étapes du projet, tant pour la définition de la vision que des outils à mettre en œuvre. Dans le cadre de l'EMF, seule une réunion par municipalité locale avait été organisée. Ensuite, la durée des ateliers organisés pour le projet Afromaison est plus susceptible de permettre aux participants de comprendre les enjeux de leur participation puis de s'exprimer. Alors que les réunions organisées par les consultants en charge de l'EMF duraient deux heures en moyenne, les forums d'Afromaison s'étalaient sur un ou deux jours, et les sessions de jeux de rôle sur cinq heures en moyenne. Par ailleurs, plusieurs méthodes ont été mises en œuvre pour que les participants puissent s'exprimer. Alors que pour l'EMF, une méthode classique était à l'œuvre, présentation puis commentaires avec possibilité d'envoi de commentaires par écrit ensuite, différents outils ont été proposés pour que les participants puissent s'exprimer pour Afromaison, tels que des jeux de rôle, discussions par petits groupes ou encore classements des enjeux prioritaires. Par ailleurs, au lieu d'envoyer une invitation aux acteurs clés et d'attendre le jour de la réunion pour constater le nombre d'acteurs présents, l'équipe en charge d'Afromaison a cherché à s'assurer de la disponibilité des acteurs contactés. Ainsi, pour l'organisation des jeux de rôle par exemple, la personne en ayant eu la charge a téléphoné à des acteurs clés des différents groupes qu'elle souhaitait voir participer afin d'organiser les réunions, ou s'est elle-même déplacée pour introduire le projet et convenir d'une date en cas de non réponse par mail ou téléphone (entretien n°6). L'organisation du dispositif participatif de ce projet a donc été plus proactive que celle de l'EMF.

## **B. Des limites du processus participatif du projet Afromaison, réduisant sa pertinence par rapport à l'EMF d'uThukela**

Le partenaire en charge du cas sud-africain dans le cadre du projet Afromaison, l'INR, est une entreprise sud-africaine de conseil environnemental, ce dont tous les partenaires internationaux n'avaient pas eu connaissance<sup>150</sup>. Le budget disponible ainsi que les objectifs du projet ont favorisé une approche centrée sur la participation du public. Certains acteurs sociaux sont ainsi parvenus à influencer la manière dont la participation a été organisée, et des résidents issus de communautés rurales, qui comme nous l'avons vu sont classiquement sous représentés dans les dispositifs participatifs que nous avons étudiés, ont pu participer. Néanmoins, deux décisions ont limité le potentiel d'intégration du projet à l'EMF : le choix de la zone du projet, et le choix des participants.

L'équipe en charge du projet Afromaison avait initialement souhaité avoir également la responsabilité de l'élaboration l'EMF, ce qui aurait facilité l'intégration des deux processus participatifs. Ils n'ont

---

<sup>150</sup> Avant de commencer mon stage au sein de l'INR, on m'avait indiqué qu'il s'agissait d'un organisme de recherches.

toutefois pas obtenu le contrat, leur offre ayant été bien supérieure au budget disponible pour l'élaboration du plan environnemental du district (entretien n°7). Face à la déception des membres de l'INR, la stratégie d'intégrer le projet à l'EMF a initialement mise de côté, avant de ressurgir dans l'optique de permettre à Afromaison d'avoir un aboutissement concret.

La zone au sein de laquelle le projet devait s'appliquer a d'abord été restreinte à deux des municipalités locales du district d'uThukela. Les consultants de l'INR nous ont indiqué durant notre stage qu'ils connaissaient déjà la zone en question parce qu'une organisation non-gouvernementale, *l'African Conservation Trust (ACT)*, avec laquelle ils interagissent et mènent plusieurs actions. Rattacher Afromaison à l'EMF d'uThukela nécessitait théoriquement un élargissement de la zone prévue, puisque trois des cinq municipalités locales d'uThukela n'était pas concernées par le projet.

Néanmoins, durant les jeux de rôle qui se sont déroulés l'année suivante, la personne les ayant organisés n'a pas fait mention du lien avec l'EMF, car elle n'en était pas encore informée (entretien n°6). Les jeux de rôle ont donc été organisés dans la partie du district concernée à l'origine, tout comme la première réunion. L'élargissement de la zone concernée a seulement eu lieu à la fin du processus, lors des ateliers techniques, pour que les échelles coïncident et que le projet puisse être intégré au plan de gestion de l'environnement d'uThukela. La zone a donc été élargie à l'intégralité du district, sans pour autant que le processus participatif ne soit repris dans les trois municipalités qui n'avaient pas été concernées initialement. Lors du dernier forum, sur les trente-sept participants, on compte des autorités provinciales, nationales, ONGs et membres de communauté vivant dans la zone initialement définie.

Les personnes ayant participé au projet ne sont donc pas issues de l'intégralité du district. Les participants n'ont pas ailleurs pas été représentatifs des intérêts portés les différentes communautés du district.

La question des participants à inviter a été discutée lors d'une réunion au sein de l'INR, avec les membres de l'équipe<sup>151</sup>. Le choix a été fait à partir des listes dont l'INR disposait déjà d'acteurs clés dans la zone. La majorité des participants invités correspondait ainsi à des autorités, et les citoyens aux membres de communautés collaborant avec l'association non gouvernementale partenaire de l'INR, ACT.

Une large partie de la zone initialement définie était sous l'autorité de chefs tribaux. Les membres de l'INR ont toutefois choisi de ne pas inviter les chefs tribaux à participer au processus parce qu'il faudrait engager un traducteur, ce qui représenterait un coût supplémentaire et freinerait la fluidité des discussions. Il aurait également fallu allonger la durée de la réunion d'un jour sur deux, ce qui aurait représenté un autre coût additionnel.

---

<sup>151</sup> Réunion à laquelle j'ai pu assister dans le cadre de mon stage.

Une session de jeux de rôles avec les agriculteurs commerciaux aurait été annulée pour conflit d'agenda deux jours avant la date prévue. Disposant d'un temps limité pour organiser ces jeux de rôle, le consultant en charge n'aurait pas pu reprogrammer cette session (entretien n°6). Les agriculteurs commerciaux n'ont ainsi que peu participé au projet.

Les membres de l'association ACT ont alors été présents dans quatre des six jeux de rôles organisés. La totalité des participants au jeu organisé pour représenter la voix des communautés rurales locales ont soit collaboré avec, soit travaillé pour cette association. Le jeu devant représenter la catégorie « agriculteurs et conservation » a quant à lui été organisé par cette association. La voix des agriculteurs n'a donc été représentée que par ACT. L'association collabore principalement avec des communautés qui résident aux abords du parc national du Royal Natal, et milite pour la conservation de l'environnement par les communautés rurales. Les personnes collaborant avec ACT défendent ainsi des intérêts spécifiques, qui ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux de personnes résidant dans des communautés rurales éloignées du parc national, ne bénéficiant notamment pas de retombées économiques de l'écotourisme.

D'après nos observations, aucun organisme partenaire ou bailleur, membre de l'Union Européenne, n'est intervenu dans la manière d'organiser la participation du public à l'étude de cas sud-africaine autrement que par la définition du cahier des charges d'Afromaison. A l'instar des plans ou programmes environnementaux commandés par des autorités sud-africaines, le projet Afromaison a ainsi été mené par des consultants sud-africains, et l'organisation de la participation a été limitée par des considérations pratiques et financières. La zone au sein de laquelle s'est déroulé le processus participatif du projet n'est pas en adéquation avec les démarcations de la municipalité d'uThukela, et le processus, menée avec une association locale, a principalement représenté les intérêts de communautés vivant aux abords d'un parc national. Ces choix ont limité les possibilités d'intégration du projet Afromaison à l'EMF d'uThukela.

### **C. Des difficultés de la prise en compte du projet et de l'EMF par les autorités**

Alors que l'intégration des processus participatifs du projet et de l'EMF n'a pas eu lieu, les résultats d'Afromaison ont été ajoutés à l'EMF. En l'absence de réflexions sur leur complémentarité néanmoins, nous verrons que les stratégies définies avec les membres de communautés rurales dans le cadre du projet Afromaison sont peu susceptibles d'être utilisées par les autorités.

L'intégration du projet Afromaison à l'EMF d'uThukela est considérée comme le résultat majeur du projet. En conclusion d'un rapport rendant compte de l'étude de cas sud-africaine est en effet indiqué :

*“The value of the AfroMaison framework lies in the effectiveness of the various elements (both individually and as a whole) assist in achieving integration on across scale, resource types, sectors,*



*user groups and time. An important outcome was the inclusion of INRM (ndlr: Integrated Natural Resources Management) strategies in the Environmental Management Framework (EMF), which is concerned with IEM (ndlr: Integrated Environmental Management) at a district scale. The objective of doing this was to make the AfroMaison outcomes relevant and useful to the case study stakeholders who contributed so much to the project”<sup>152</sup>*

Le projet serait ainsi pertinent et utile aux acteurs concernés parce qu’il fait partie de l’EMF. Un membre de l’INR regrette toutefois que les résultats du projet n’aient pas été mieux intégrés à l’EMF :

*“It’s not as effective as we would have liked. What we did is we wrote up the various parts of the AfroMaison process, and integrated it in to... Ok, a better word to say it, it is included. So it was included as separate sections within the EMF, in the different EMF reports. So, the vision and that went into the desired future state. And then the actual strategy went into the strategic environmental management plan. But it wasn’t effectively integrated in the EMF” (entretien n°7).*

Les résultats d’AfroMaison auraient été « inclus » mais pas « intégrés » à l’EMF, c’est-à-dire copiés puis collés. La lecture du document correspondant en atteste<sup>153</sup>. La vision de l’état désiré de l’environnement dans le plan de gestion environnemental d’uThukela est celle qui a été définie par le consultant en charge du plan. Puis vient la section présentant les résultats de l’exercice de vision mené dans le cadre du projet AfroMaison. Quant aux stratégies testées puis choisies pour les différentes zones du district durant le projet, elles sont incluses dans une dernière partie séparée, après le guide de mise en œuvre du plan de gestion environnemental rédigé par le consultant en charge.

Les deux équipes de consultants n’ont en effet que peu discuté ensemble. Les consultants en charge de l’EMF auraient été invités à assister à différentes réunions mises en œuvre dans le cadre du projet, mais ne seraient pas venus, tandis que ces derniers auraient assisté à certaines réunions organisées dans le cadre de l’EMF (entretien n°7). Le manque de discussion entre les deux équipes de consultants, en compétition par ailleurs pour l’obtention de contrats publics, a donc empêché l’émergence d’un document intégrant les éléments issus des deux dispositifs participatifs.

Les autorités considèrent alors le projet AfroMaison et l’EMF d’uThukela comme deux éléments distincts, et ne voient pas les implications pratiques que le projet pourrait avoir.

Aucun acteur de la municipalité district, ni des municipalités locales, n’a participé au dernier forum du projet AfroMaison. La municipalité district avait pourtant été identifiée comme le niveau le mieux à même d’intégrer la gestion des ressources naturelles. Un membre de l’INR reconnaît que la participation des autorités, tant traditionnelles que municipales, n’a pas été à la hauteur de ses espérances (entretien n°7). Il estime par ailleurs ne pas avoir suffisamment exploité les résultats du jeu de rôle :

---

<sup>152</sup> Rapport publié sur le site du projet AfroMaison :

[http://www.afromaison.net/images/Study\\_cases/south%20africa%20case%20study.pdf](http://www.afromaison.net/images/Study_cases/south%20africa%20case%20study.pdf) [04/02/2017].

<sup>153</sup> uThukela District Municipality. (2013). *Environmental Management Framework*. [05/01/2017]. Le document n’a pas été publié, il nous a été transmis suite à l’entretien n°13. Il ne correspond pas à la version finale de l’EMF, des modifications ont ainsi pu être effectuées depuis.

*“And I think, what we noticed early is that, the limitation of the game was that, it was fine, but then it didn’t help. You need to afterwards spend time, discussing the issues and coming back to reality, know how we might address them and what it means for management plan forward”* (entretien n°7).

Un fonctionnaire de la municipalité district avait participé au début du projet en tant que « champion », destiné à porter les résultats du projet. Du fait de restructurations au sein de la municipalité, il n’a pas participé au dernier forum (entretien n°10). Il a été déçu de ne pas avoir été informé de l’issue du projet, et confirme qu’en l’état, il ne voit pas comment la municipalité district d’uThukela pourrait se saisir du projet :

*“I liked the project a lot, and I was quite happy to be part of it (...) I was expecting somebody to come and sit with us, you know. The only engagement with them was that couple of meetings that we had (...) I was expecting this model, to come as a package, to uThukela, and I don’t know if that was ever done or whether I just missed an email, but it was a hectic time, for me at that stage”* (entretien n°10).

L’EMF a également vocation à être utile au Ministère provincial de l’Environnement, afin qu’il aide les fonctionnaires à prendre notamment leurs décisions au regard des projets soumis à étude d’impact environnemental à uThukela. Néanmoins, un fonctionnaire du ministère, qui a participé aux différentes étapes du projet Afromaison, n’a pas considéré le projet comme pouvant être utilisé à cet effet:

*“I won’t just discredit one, I think Afromaison, and other projects, they’ve done a good job. But you see a public participation and teaching the people not to do something, it takes a long time. It should be continuously. So you can tell the people ‘don’t do this’. They’ll say ‘we do understand that we mustn’t damage our environment’. But three weeks down the line, they will do it again. I don’t know whether Afromaison if maybe they got just funds, and go in there, they can be able, in a capacitation foresight, just to provide these areas, and come, and just evaluate whether people are still doing it”* (entretien n°5).

Pour lui, le projet a donc principalement eu une dimension éducative. Il regrette que des actions en ce sens ne puissent être poursuivies. Il estime que la mise en œuvre de l’EMF par les municipalités locales et district dépendra largement des consultants employés pour élaborer les plans de développement spatial de la ville. Il sera de leur responsabilité d’intégrer les résultats du plan de gestion de l’environnement à ces plans, et c’est aussi de cette manière qu’Afromaison pourrait être utile aux municipalités (entretien n°10). Le fait qu’Afromaison ait permis de cibler des actions concrètes à mettre en œuvre dans la municipalité district, et qu’elles soient présentes dans l’EMF, pourrait également aider le fonctionnaire du Ministère national de l’Environnement en poste à uThukela à trouver des sources de financement pour certaines de ces actions (entretien n°40).

Les acteurs qui pourraient directement mettre en œuvre des solutions proposées par le projet, et l’EMF, estiment eux qu’Afromaison s’est arrêté trop tôt. Pour un des responsables d’Ezemvelo en charge du parc, dont une partie est incluse dans le district, ainsi que de la zone tampon, le projet Afromaison a un goût d’inachevé :

*“I think we can take something out of it. INR was part of the process. What they should be doing going forward, they should ask me how could we test this? If you need resources, let’s talk. That’s the kind of partnership that I would expect (...) That’s the danger of using donor funding, because they don’t see through, and it creates a negative impression to the receiving communities”* (entretien n°90).

Il aurait aimé pouvoir tester les outils recommandés à l’issue du projet avec l’INR, mais ne désespère pas de pouvoir le faire un jour si des fonds deviennent disponibles. Cependant, il craint que ce genre de projets, qui ne crée pas de partenariat à long terme, puisse créer chez les communautés ayant participé une impression négative car elles n’en voient pas l’aboutissement. C’est également ce que nous a confié un membre d’ACT qui a participé activement à Afromaison. Il dénonce les projets discontinus des bailleurs qui ne permettent pas d’améliorations sur le terrain, mais il ne souhaite pour autant pas collaborer avec les municipalités ou autorités du Kwazulu-Natal, parce qu’il considère qu’elles ne se préoccupent pas de la protection de l’environnement (entretien n°92).

Les différents acteurs ayant participé au projet l’apprécient ainsi différemment, mais considèrent de manière générale qu’il s’est arrêté trop tôt. Tous n’ont pas la même vision de ce qu’il a permis ou aurait pu permettre d’achever. Au niveau du district, on considère que les fonctionnaires auraient dû être entraînés pour savoir comment utiliser l’EMF et les stratégies proposées au terme du projet. Pour le Ministère national de l’Environnement et l’organisme de conservation de la province, les mécanismes recommandés pourront être utilisés s’ils trouvent des fonds. Pour le second, tout comme le Ministère provincial de l’Environnement, la dimension d’éducation environnementale était également intéressante et aurait dû être poursuivie. Les différents acteurs interrogés ont ainsi des visions différentes de ce que le projet aurait pu apporter. La décision de joindre le projet au plan environnemental du district n’est pas la meilleure façon d’atteindre ces différents objectifs. Lorsqu’elle l’est, dans le cas du district, une dernière étape de formation des fonctionnaires à l’utilisation du plan semble avoir manqué. Le projet a finalement souffert d’un défaut que nous avons déjà souligné dans le cadre de dispositifs organisés par des consultants environnementaux: le manque de discussions avec les acteurs locaux de ce qu’il pourrait permettre d’atteindre. Les autorités interrogées ne considèrent pas ce projet comme étant le leur, et regrettent qu’il ne les ait pas aidées à atteindre leurs objectifs. La participation organisée dans le cadre du projet Afromaison ne semble ainsi pas avoir apporté une grande plus-value à l’EMF d’uThukela.

## **Conclusion**

Ce chapitre a permis de vérifier que l’action d’acteurs sociaux sur la construction de l’offre participative en Afrique du Sud, et plus précisément sur nos cinq cas d’étude, était marginale. S’ils ne cherchent pas à influencer sur la construction de la participation environnementale locale, c’est la plupart

du temps parce qu'ils n'y voient pas d'enjeux majeurs, et ne pensent pas cette participation environnementale locale comme susceptible de favoriser ou empêcher leurs activités. Néanmoins, l'élaboration du plan de gestion environnemental de Richards Bay semble avoir inquiété des acteurs industriels. S'ils n'ont pas ou peu cherché à influencer la manière d'organiser la participation du public, ils se sont en revanche rendus incontournables durant le processus et ont tenté, à ce jour avec succès, de neutraliser le dispositif en s'opposant notamment à l'adoption officielle du plan.

Les organisations environnementales sont peu optimistes par rapport à la capacité des plans ou programmes élaborés d'améliorer la gestion et l'état de l'environnement. Les associations environnementales nationales ne s'y impliquent plus, à l'exception d'une qui continue à participer, mais de manière peu active. Les organisations locales défendant la protection de l'environnement, issues de la minorité avantagée par le régime de l'apartheid et implantées dans des municipalités où elle est toujours surreprésentée, sont plus optimistes et s'impliquent plus lorsqu'elles ont de bonnes relations avec les autorités. Celles qui ont de moins bonnes relations sont beaucoup plus pessimistes quant à la possibilité de ces plans de changer l'état de l'environnement. Les groupes issus de populations précédemment désavantagées sont quant à eux bien minoritaires dans les dispositifs participatifs locaux étudiés. Les dispositifs participatifs organisés *a minima*, à cause du manque d'efforts pour les rendre accessibles aux populations, tant par le choix des lieux de réunions, le manque de diffusion, que le langage technique utilisé, ne favorisent pas la participation d'une majorité de citoyens sud-africains.

Si l'organisation de la participation dans le cadre d'un projet de recherche a permis une meilleure inclusion de la voix des communautés rurales, elle n'a pas aidé à sa prise en compte par les autorités sud-africaines. Les consultants sont restés maîtres de sa mise en œuvre, et ont peu discuté avec les autorités de la manière dont ce projet aurait pu leur être utile. Cependant, lorsque le dispositif a été annoncé largement, des membres de communautés rurales ont pu faire remarquer que l'organisation de la participation n'était pas appropriée pour qu'un grand nombre participe. C'est ce que nous avons montré dans le cas du programme de gestion des côtes d'Eden, annoncé largement par radio et journaux, ce qui a permis à des membres du public de demander, avec succès, que le dispositif soit adapté pour que les communautés rurales puissent avoir leur mot à dire. Ce cas reste néanmoins une exception parmi ceux que nous avons étudiés. De manière générale, ce sont les plus aisés qui parviennent le mieux à se saisir des dispositifs participatifs environnementaux postapartheid, alors que ces dispositifs devraient au contraire selon la loi favoriser la participation des plus vulnérables.

# Conclusion

---

Depuis l'antiquité, différents types de régimes ont permis aux citoyens de participer à certaines décisions publiques. A partir des années 1980, les dispositifs participatifs se sont multipliés et propagés de par le monde, en particulier dans le domaine environnemental. Au lieu de prendre pour acquis l'idée d'un impératif participatif qui aurait conquis les Etats de la planète et d'une naturalité du lien entre environnement et participation du public, nous avons choisi d'interroger les raisons de l'adoption des dispositifs participatifs environnementaux en Afrique du Sud.

La République Sud-Africaine, après la division des citoyens engendrée par le régime de l'apartheid, doit désormais permettre à tous de participer à la vie politique. Elle a également hérité de lourdes dégradations environnementales, et s'en trouve plus vulnérable aux effets du changement climatique. Les côtes sud-africaines en particulier sont aujourd'hui sujettes à de violentes tempêtes. Les populations désavantagées par le régime ont non seulement été exclues de leurs terres mais ont été les plus exposées aux nuisances environnementales, parce qu'elles ont été confinées dans des espaces restreints et dégradés. Ce phénomène a été qualifié d'apartheid environnemental.

La participation environnementale, que nous avons choisi d'étudier plus spécifiquement dans les domaines de l'aménagement et de la gestion des côtes, apparaît comme un instrument permettant d'apporter une réponse à ces différents défis. Nous ne souhaitons pas pour autant nous limiter à évaluer les dispositifs participatifs environnementaux à l'aune de ces objectifs affichés. Les évaluations de dispositifs montrent en effet, tant en France qu'en Afrique du Sud, que peu d'entre eux permettent d'atteindre de tels objectifs. Nous avons plutôt choisi d'étudier les motivations qui poussent les acteurs à adopter et mettre en œuvre ces instruments, afin d'étudier l'évolution de la manière de gouverner sous la République Sud-Africaine. Notre thèse avait ainsi pour objectif de répondre à la question suivante : comment la participation environnementale est-elle construite en Afrique du Sud ?

Pour ce faire, nous nous sommes inscrits dans la démarche de travaux s'intéressant à l'offre participative. Afin de comprendre quels instruments participatifs sont mis en œuvre et pourquoi, nous avons étudié la façon dont différentes catégories d'acteurs contribuent à la façonner. Une étude de la littérature nous a permis de mettre à jour quatre catégories d'acteurs susceptibles d'intervenir dont la construction des dispositifs participatifs environnementaux sud-africains et d'émettre des hypothèses quant à leurs manières de les construire. Les acteurs politiques seraient susceptibles de promouvoir ou neutraliser la participation environnementale en fonction de la compétition politique ; les

fonctionnaires selon leurs cultures administratives et les ressources dont ils disposent pour mettre en œuvre leur mandat; les consultants selon leurs spécialisation; les organisations de la société civile suivant leurs objectifs et ressources. Alors que les travaux sur l'offre et la demande de participation sont généralement disjoints, cette approche permet une intégration des deux en étudiant le rôle des différents acteurs sociaux dans la construction de la participation environnementale. Par cette intégration, nous souhaitons aussi observer l'évolution de la place des acteurs non étatiques dans l'action publique environnementale au sein de la République sud-africaine.

En supposant que chaque catégorie d'acteurs peut jouer un rôle différent selon les situations, nous voulions également suivre l'évolution de l'offre participative, susceptible d'évoluer dans le temps et en fonction des contextes locaux, au sein d'un même pays. C'est pourquoi nous avons choisi d'analyser la construction de dispositifs participatifs environnementaux au niveau national, depuis l'avènement de la république dans les années 1990 aux années 2010, et de dispositifs locaux au sein des trois municipalités districts différentes.

Cette méthodologie syncrétique nous a permis d'observer une évolution de l'intérêt que les acteurs politiques ont porté à ces dispositifs, la reconstruction différentielle des structures administratives nationales, provinciales et locales suite à l'apartheid, la professionnalisation de l'activité de consultant et une disparition progressive de certains mouvements sociaux. De manière générale, la participation environnementale sud-africaine permet de moins en moins aux citoyens d'être des acteurs de la décision environnementale. Face au manque d'intérêt des acteurs politiques et au manque de ressources des structures administratives, les consultants environnementaux organisent des dispositifs participatifs *a minima*. Néanmoins, ce constat général masque des disparités non négligeables en fonction des situations.

Afin d'étayer ce constat et de comprendre la construction de la participation environnementale en Afrique du Sud, nous procéderons à une conclusion en trois temps. En premier lieu, nous analyserons l'évolution des dispositifs étudiés, au niveau national et local, tant dans leur définition que dans leur mise en œuvre. Cela nous permettra de montrer en quoi les dispositifs dans le domaine de l'environnement en Afrique du Sud ont été de moins en moins participatifs, et de souligner les contextes au sein desquels les dispositifs se sont écartés de cette évolution. Dans un second temps, en revenant sur notre cadre analytique, nous chercherons à comprendre les raisons de cette évolution générale et de ses exceptions. Il s'agira de souligner pourquoi les différentes catégories d'acteurs étudiées accordent une importance de plus en plus limitée à la participation environnementale, et d'expliquer pourquoi certains de ces acteurs continuent néanmoins à la promouvoir. Pour finir, nous réfléchirons aux possibilités d'un renouvellement de la participation environnementale en Afrique du Sud.

## **I Des dispositifs de moins en moins participatifs**

Notre thèse a permis de constater une évolution générale : les dispositifs environnementaux organisés au sein de la République sud-africaine depuis les années 1990 sont de moins en moins participatifs. Nous montrerons en quoi dans cette partie, avant de nous intéresser au pourquoi dans la partie suivante. A cette fin, nous utiliserons l'échelle d'Arnstein (1969) qui permet un classement des dispositifs participatifs, en indiquant qui a pu participer, de quelle manière et dans quelle mesure les participants ont pu avoir un impact sur la décision environnementale.

### **A. Déconstruire le mythe fondateur de la participation environnementale sud-africaine**

Les processus d'élaboration des premières lois dans les années 1990, particulièrement dans le domaine de l'environnement, ont été érigés en mythes. Néanmoins, ils ne constituent pas les premiers éléments de participation environnementale en Afrique du Sud (chapitre 2).

Dès les années 1970, alors que le régime de l'apartheid était encore en place, de premières études d'impact environnemental ont été rédigées et se sont multipliées jusqu'à la fin du régime. D'abord initiées aux Etats-Unis et en Europe, ces études, ont été l'un des premiers instruments permettant de mettre en œuvre la participation environnementale. Sous l'apartheid, elles n'ont pourtant permis au public de participer à la décision environnementale que de manière très limitée. Moins du cinquième d'entre elles ont mentionné que certains membres du public avaient été consultés. Suite à ces études, la décision d'autoriser ou non le développement des projets concernés était prise uniquement par des fonctionnaires. Au cas où les fonctionnaires de différents ministères ne parvenaient pas à un accord, le Ministre en charge de l'aménagement prenait la décision. Une étude a été fortement médiatisée à l'époque, s'intéressant au possible développement d'une mine à Saint-Lucia. Elle été largement commentée par le public. Néanmoins, les communautés désavantagées résidant à proximité de la zone concernée n'ont quasiment pas été consultées, et la décision est demeurée l'apanage du Ministre.

Une première loi environnementale, sur la conservation de l'environnement, a été adoptée en 1982 puis révisée en 1989. Cette loi rend les études d'impact environnemental obligatoires, bien que sans objet puisqu'elle aurait dû être accompagnée d'une liste d'activités susceptibles d'avoir un impact néfaste sur l'environnement, jamais publiée par le ministère concerné. La participation du public n'était pas préconisée pour l'élaboration de ces études, ni pour prendre la décision d'accorder ou non l'autorisation environnementale. Elle n'apparaissait de manière générale dans cette loi que de manière limitée : seuls certains acteurs précisément nommés de la société civile pouvaient parfois être consultés, comme les propriétaires d'une zone éventuellement destinée à devenir un espace naturel protégé, et à aucun moment la manière de prendre en compte la voix de ces acteurs n'était précisée.



Des guides proposant une gestion intégrée de l'environnement ont vu le jour dans les dernières années de l'apartheid, et ont été les premiers à recommander la participation du public aux études d'impact environnemental. Dans le domaine de la gestion des côtes, les propositions des lois portées par des chercheurs et fonctionnaires n'ont pas abouti sous l'apartheid.

La participation du public n'a ainsi pas fait partie des principes légaux guidant les décisions environnementales prises sous le régime de l'apartheid. Une forme de consultation y a cependant vu le jour, dans le cadre de certaines études d'impact environnemental où l'opinion du public était invitée, sans que rien ne garantisse sa prise en compte.

Avec l'avènement de la démocratie, de nouvelles lois ont été préparées. Les acteurs ayant participé à l'élaboration de la loi environnementale cadre ou de la loi sur la gestion intégrée des côtes gardent le souvenir d'un processus « *extrêmement participatif* » (entretien n°24), « *brillant* » (entretien n°89) et le sentiment d'avoir été « *en train de faire quelque chose de très important* » (entretien n°34).

Notre analyse comparée des processus menés dans le cadre de l'élaboration des nouvelles lois par différents ministères sud-africains a montré que ceux commandités et supervisés par le ministère de l'environnement de l'époque ont été plus participatifs que les autres processus étudiés.

Dans une volonté de rupture avec les pratiques de l'apartheid, de transparence et d'inclusion des citoyens, les différents ministères se sont targués d'avoir organisé des dispositifs participatifs afin de rédiger leurs Livres Blancs, des documents visant à poser les bases de nouvelles lois devant ensuite être discutés par le Parlement. Néanmoins, dans les domaines par exemple de l'éducation, l'énergie ou la défense, les dispositifs n'ont été que consultatifs. Le public a eu l'opportunité de s'exprimer via l'envoi de commentaires écrits ou lors d'audiences publiques. Mais aucune garantie n'a été donnée quant à l'intégration de la voix du public, la rédaction finale des Livres Blancs demeurant l'apanage des ministères concernés.

L'ensemble des processus étudiés gérés par le ministère de l'environnement en revanche ont inclus un comité de supervision de rédaction des documents composé de fonctionnaires ainsi que de membres de la société civile. Outre les représentants de la société civile participant directement à la rédaction des Livres Blancs, le public a eu l'occasion de s'exprimer de diverses manières dans le cadre des processus ayant menés à la loi environnementale cadre (NEMA) et la loi spécifique sur la gestion des côtes (ICMA). Pour le NEMA, des conférences ont été organisées au niveau national et provincial. Pour l'ICMA, des conférences ont eu lieu au sein de chaque zone côtière définie. Elles ont été mises en œuvre à deux reprises, et ont été parfois accompagnées de sessions de « *capacity building* » dans l'optique de permettre à tous de contribuer au Livre Blanc. Le processus pour la gestion des côtes est par ailleurs le seul à avoir été initié par un comité comprenant des membres de la société civile, qui ont décidé avec les fonctionnaires de la forme qu'il devrait prendre puis l'ont supervisé.

Les deux processus en question s'apparentent ainsi à des partenariats entre la société civile et les autorités dans l'échelle d'Arnstein (1969), puisque les décisions ont été prises par des comités rassemblant des représentants des deux catégories. Alors que la consultation s'apparente selon Arnstein (1969) à de la « poudre aux yeux », le partenariat est considéré comme un premier niveau de pouvoir accordé aux citoyens. Les processus organisés dans le cadre de la loi générale sur l'environnement et la loi spécifique sur la gestion intégrée des côtes sont ainsi les plus participatifs des processus étudiés, et ont permis une rupture avec l'apartheid en accordant aux citoyens un véritable pouvoir de décision. C'est par ailleurs le premier qui a mené à l'inscription dans la loi environnementale générale du principe participatif dans le domaine environnemental, en affirmant que la participation de toutes les parties intéressées et affectées devait être promue dans la gouvernance environnementale, que la participation des plus vulnérables et désavantagées devait être assurée, et que la pleine participation des femmes et des jeunes devait également être promu dans ce domaine.

Cependant, ces processus ne se sont pas déroulés sans heurts, et certains obstacles ont limité le pouvoir accordé aux citoyens. Le processus ayant mené au NEMA a été entravé par plusieurs conflits. Suite au départ du ministre délégué, le processus, alors qu'il avait déjà commencé, a été stoppé et un nouveau a été mis en place sans tirer d'enseignements du premier. Différents Ministres ont par ailleurs demandé à ce que le processus soit accéléré car ils considéraient qu'il prenait trop de temps. Différents observateurs ont alors considéré que la consultation du public via l'organisation de réunions provinciales avaient été superficielle et n'a pas vraiment permis aux Sud-Africains de s'exprimer, parce qu'elle a été organisée trop rapidement. Quant au processus ayant mené à l'ICMA, ses organisateurs reconnaissent que certaines catégories de la population y ont mal été intégrées, et que l'absence en particulier de chefs tribaux a été dommageable. Ce qui a grandement limité le pouvoir accordé aux citoyens dans le cadre de ce dispositif, c'est surtout le fait qu'après la fin du processus et la publication du Livre Blanc sur la gestion des côtes en 2000, la loi spécifique sur la gestion intégrée des côtes, l'ICMA, ait mis huit ans à être votée par le Parlement. Des remaniements ont été effectués sans que le public ne soit invité à y participer, et ont conduit selon certains observateurs à dénaturer le contenu du Livre Blanc.

Si ces processus ont bien marqué une rupture avec la tradition autoritaire du régime de l'apartheid, notre analyse a donc montré qu'une volonté des acteurs politiques de conserver le pouvoir a limité la portée des dispositifs participatifs. D'autres évolutions ont par la suite également limité l'intégration de la voix du public aux décisions environnementales.

## B. L'évolution des dispositifs participatifs environnementaux nationaux

Après ce moment unique qu'a constitué l'élaboration des nouvelles lois de la démocratie, la place accordée au public dans les décisions environnementales nationales a diminué (chapitre 3).

Notre analyse de Livres Blancs rédigés dans le cadre de nouvelles lois par différents ministères dans les années 2000 et 2010 a montré que la participation du public n'est plus au cœur des priorités durant ces deux décennies. La transparence et la mise en avant des processus participatifs n'est plus de mise : contrairement à la période précédente, seule la moitié des Livres Blancs étudiés relate les modalités de leur mise en œuvre, de manière succincte. L'autre moitié n'en fait pas la description. Contrairement à la période précédente, Les Livres Blancs du Ministère de l'Environnement ne font plus partie des exceptions. Ils font partie de ceux qui ne détaillent pas le processus participatif organisé. Le processus mené dans le cadre de l'élaboration du dernier Livre Blanc du ministère de l'environnement « *tranche nettement* » avec le processus ayant mené à l'ICMA (Glazewski, 2013). L'élaboration d'un premier programme de gestion des côtes national confirme cette tendance. Plus aucun membre du public ne fait partie du comité de rédaction, et seuls certains acteurs de la société civile considérés comme représentatifs de la population sont consultés. De manière générale, les efforts pour que le public concerné au sein des quatre provinces côtières puisse s'approprier les enjeux du sujet et participer deviennent quasiment inexistantes. La priorité des fonctionnaires en charge de la gestion des côtes au niveau national, après l'élaboration du Livre Blanc de 2000, n'est plus à la participation du public, mais à la mise en place ou l'amélioration de structures s'intéressant à la gestion des côtes aux différents niveaux de gouvernement.

L'évolution est similaire en ce qui concerne les études d'impact environnemental. Des nombreuses règles sont venues préciser la manière de les élaborer au sein la République Sud-Africaine. Elles n'ont cependant d'après nos recherches été élaborées ni avec, ni pour le public.

Les employés des organismes de conservation, dépendant des provinces, estiment que le processus d'élaboration de ces règles est opaque, et qu'ils ne parviennent pas à se faire entendre. Les fonctionnaires du ministère national de l'environnement en charge d'élaborer ces règles confirment avoir des difficultés à se rendre compte des problèmes de mise en œuvre parce qu'ils ne sont pas impliqués eux-mêmes dans l'élaboration d'études d'impact environnemental.

Les changements à apporter aux règles concernant ces études sont discutés par des acteurs politico-administratifs nationaux et provinciaux, qui ont bien souvent des difficultés à trouver un accord les satisfaisant tous. Les représentants de la société civile n'y sont pas invités. Les fonctionnaires du ministère national de l'environnement sont également dans l'obligation de trouver un accord avec les autres ministères nationaux concernés par les études d'impact. La priorité est donc, comme pour la gestion des côtes, à l'amélioration des relations entre ministères et niveaux de gouvernement.

Au fil des changements dans les réglementations, les possibilités offertes au public de participer s'amenuisent. Les listes d'activités susceptibles d'avoir un effet néfaste sur l'environnement, et donc soumises à études d'impact, se rétrécissent. Le temps imparti pour réaliser ces études diminue. Seule la consultation de certains membres du public est obligatoire. Les commentaires des parties concernées et affectées doivent être notés dans l'étude, mais les fonctionnaires des ministères provinciaux ou nationaux concernés n'ont pas l'obligation d'aller dans leur sens. Ils demeurent seuls maîtres pour accorder ou non l'autorisation environnementale aux projets concernés. Les professionnels devant rédiger ces études sont par ailleurs, contrairement à ce qui a cours dans la plupart des pays, payés par le développeur et non les autorités concernées, ce qui engendre le sentiment que les études d'impact seraient majoritairement en faveur des développeurs, et les dispositifs participatifs organisés pour « convaincre » le public et non pour noter objectivement ses commentaires.

Dans cette seconde période, nous avons ainsi montré que la pratique des études d'impact n'est finalement pas si éloignée de celle développée durant l'apartheid. La participation du public est certes désormais obligatoire, mais limitée à de la consultation. Les autorités conservent la totalité du pouvoir décisionnaire.

Les études d'impact environnemental sont ainsi à l'heure actuelle largement décriées en Afrique du Sud, tant par les fonctionnaires des ministères provinciaux et nationaux, les professionnels devant les élaborer que les membres du public en ayant connaissance. Les fonctionnaires se contentent de vérifier que les consultants ont bien réalisé les différentes étapes obligatoires de l'étude d'impact, ce qui ne permet pas d'aider à préserver l'environnement. Conscients de ces limites, et du fait que l'étude d'impact n'est pas toujours le meilleur outil, les fonctionnaires du Ministère national de l'Environnement ont ainsi promu le développement de plusieurs instruments, dont les plans de gestion de l'environnement (EMFs), des plans spécifiquement sud-africains pensés comme plus proactifs et stratégiques parce qu'ils permettent de déterminer avec le public des projets de développement à favoriser ou freiner dans une zone donnée. De la même manière, l'unité nationale de gestion des côtes tente de favoriser la prise en compte des enjeux côtiers en favorisant notamment l'élaboration de programmes de gestion des côtes (CMPs) municipaux, obligatoires depuis 2008. Les obligations légales relatives participation du public pour l'élaboration de ces plans et programmes sont limitées à la consultation, mais le ministère de l'environnement encourage dans les deux cas la mise en œuvre de dispositifs plus participatifs.

Au niveau national, notre thèse a ainsi montré que la participation du public est devenue un élément mineur de l'action publique environnementale. La priorité est à l'amélioration des relations entre ministères et niveaux de gouvernement. Néanmoins, des plans et programmes environnementaux

locaux sont pensés comme devant permettre au public de continuer à participer dans ce domaine. C'est ce que nos études de cas au sein de trois municipalités districts nous ont permis d'examiner.

### **C. Des convergences et différences des dispositifs participatifs environnementaux locaux**

Nous avons étudié dans une seconde partie de notre thèse la participation du public à l'élaboration de plans et programmes environnementaux locaux au sein de trois municipalités districts : uThukela, Eden, uThungulu (renommée King Cetshwayo en 2016). Les enjeux de ces documents et caractéristiques majeures des dispositifs participatifs mis en œuvre sont regroupés dans le tableau n°5.

<b>Nom des plans et programmes, district, date de publication</b>	<b>Enjeux des documents</b>	<b>Caractéristiques principales des dispositifs participatifs</b>	<b>Niveau de participation</b>
EMF d'uThukela, district d'uThukela, 2014	Promouvoir le développement d'activités afin de réduire le taux de chômage élevé, tout en préservant ou restaurant l'environnement, particulièrement dégradé dans les zones rurales et à proximité du Parc National.	Une réunion prévue par municipalité locale, au cours desquelles le nombre de participants a été très faible ; une réunion conclusive, avec la présence quasi exclusive de fonctionnaires ; incorporation des résultats du projet de recherche Afromaison.	Information
EMF de la Garden Route, district d'Eden, 2010	Favoriser l'écotourisme, préserver le cadre de vie des habitants et les ressources naturelles tout en identifiant des possibilités de développement.	Deux réunions publiques au sein de municipalités locales aisées.	Manipulation
CMP d'Eden, district d'Eden, 2012		Annnonce du dispositif à la radio ; deux séries de réunions (6 puis 9) organisées ; organisation d'une réunion déléguée à une association locale.	Consultation
EMF de Richards Bay, district d'uThungulu, 2011	Permettre l'expansion du port et des zones industrielles, favoriser le développement des zones rurales en protégeant les sites de conservation de l'environnement et préservant les ressources naturelles, prévenir les dégâts pouvant être causés par les tempêtes auxquelles les côtes sont soumises.	Une réunion publique générale ; deux séries de réunions (3 puis 4) avec des secteurs spécifiques de la société civile ; envoi de questionnaires à des communautés rurales via des chefs tribaux, réponse massive.	Consultation
CMP d'uThungulu, district d'uThungulu, 2004		Processus participatif mentionné, pas de détails ; aurait été calqué sur le processus ayant mené au Livre Blanc sur la gestion des côtes.	N'a pas pu être vérifié
CMP d'uThungulu, première révision, 2012	Mettre à jour le CMP, et se conformer aux obligations légales de l'ICMA.	Deux réunions, l'une publique, l'autre avec des chefs tribaux.	Information
CMP d'uThungulu, seconde révision, en cours	Mieux intégrer les préoccupations des municipalités locales.	Uniquement via le groupe de travail sur les questions côtières du district à notre connaissance.	Pas encore finalisé
<p><i>Tableau n°5 : Enjeux et caractéristiques principales des dispositifs participatifs locaux étudiés</i></p> <p>CMP : Coastal Management Programme  EMF : Environmental Management Framework  ICMA : Integrated Coastal Management Act</p>			

Nous reviendrons d'abord sur les points communs de ces dispositifs, avant de souligner leurs différences et de mettre à jour les évolutions qui ont déjà eu lieu au niveau local.

Un point commun majeur entre l'ensemble de ces dispositifs est qu'aucun d'eux ne permet d'aller au-delà de la consultation. D'après l'échelle d'Arnstein (1969) ils correspondent ainsi tous à de la « poudre aux yeux ». Pour que ces dispositifs puissent accorder un pouvoir aux citoyens, il faudrait que le processus décisionnel puisse être partagé entre les autorités et le public. Or, les processus étudiés n'accordent pas un tel pouvoir. En premier lieu, les prestataires qui ont la charge de l'élaboration des plans et programmes environnementaux locaux n'ont pas l'obligation de prendre en considération la voix du public. Ils doivent organiser un dispositif consultatif, mais rien n'est dit quant à la manière dont ils doivent décider de modifier le plan ou programme prévu en fonction des contributions des participants. Les consultants nous ont confirmé qu'ils prenaient eux-mêmes la responsabilité d'intégrer ou non les contributions, par rapport à des critères mal définis. Dans un second temps, même lorsque ces plans et programmes sont formellement adoptés par le conseil municipal, les participants n'ont aucune garantie que leurs contributions vont être prises en compte en pratique. Dans le cadre des plans de gestion de l'environnement, autorités et acteurs politiques n'ont pris dans aucun des cas étudiés les mesures nécessaires pour que les activités devant, d'après ces plans, être considérées comme susceptibles d'avoir un impact néfaste sur l'environnement, ou ne plus l'être, soient ajoutées ou retirées des listes de projets soumis à étude d'impact dans la zone concernée. Dans le cadre des programmes de gestion des côtes, les municipalités n'ont pas l'obligation de mettre en place les actions ou de financer les projets définis par le processus participatif comme devant être prioritaires ou réalisés dans les cinq ans à venir, et nous avons souligné que bien peu de ces actions ou financements ont à l'heure actuelle effectivement été entrepris.

Le second point commun tient à la manière d'organiser la participation. Dans l'ensemble des cas étudiés, des consultants ont été engagés pour élaborer les plans et programmes locaux. Tous ont également eu la responsabilité d'organiser la participation du public. Seul le consultant en charge de l'EMF de Richards Bay a fait le choix de déléguer cette responsabilité en faisant appel à un spécialiste de la participation du public. Si les consultants disposent d'une enveloppe globale pour mener à bien le projet, aucun budget spécifique n'est défini par les autorités comme devant être spécifiquement dédié à l'organisation de la participation du public. En conséquence, les consultants reconnaissent qu'ils essaient de limiter les dépenses pour définir et mettre en œuvre les dispositifs participatifs. Ils ont tous utilisé une liste d'acteurs potentiellement intéressés ou affectés, qu'ils ont définie eux-mêmes ou obtenue des municipalités concernées. Une telle liste pourrait être utile si des acteurs jugés comme représentatifs de la population concernée et de ses organisations étaient invités à corédiger, ou superviser l'élaboration du document avec les autorités et les consultants. Nous n'avons néanmoins



jamais observé une telle situation, et personne ne nous en a fait mention par ailleurs. Deux moyens sont ainsi privilégiés pour annoncer le processus d'élaboration du plan ou programme environnemental local : l'invitation d'acteurs ciblés via cette liste, et la publication dans des journaux officiels. Or nous avons vu que ces deux moyens ne sont pas adaptés à l'information des populations rurales, isolées ou précédemment désavantagées ainsi que des citoyens n'ayant jamais participé à de tels dispositifs. Tous les consultants interrogés sont également tombés d'accord sur un point : ils auraient pu organiser la participation du public différemment, et « faire mieux ».

Si les dispositifs dans l'ensemble ont ainsi été peu participatifs, nous avons également montré que certains se sont néanmoins démarqués en l'étant plus ou moins que d'autres.

Dans le cadre de l'élaboration du CMP de la Garden Route, le fonctionnaire et le consultant en charge ont choisi de diffuser largement l'annonce du processus, en invitant notamment la population à participer au moyen d'annonces sur des chaînes de radio locales. Le processus se distingue également par le fait que le consultant n'a pas seulement demandé aux participants de réagir à sa propre rédaction du programme, mais de participer à sa rédaction. Les participants ont en effet été invités à définir leur vision de la gestion des côtes pour le district ainsi que leurs priorités. C'est à partir des contributions que le consultant a rédigé le programme, et non pas au préalable. Le fait que deux séries de réunions aient été organisées a de plus offert la possibilité aux participants d'être mieux à même de contribuer au programme, en étant informés et pouvant réfléchir à leurs priorités entre les deux réunions.

C'est également ce qui s'est passé pour élaborer le plan de gestion de l'environnement de Richards Bay. L'organisation de la participation y a néanmoins été plus chaotique. Le consultant en charge a pris la décision d'engager un spécialiste de la participation du public, mais des débats ont eu lieu quant à la manière d'organiser la participation entre les consultants : celui en charge, le spécialiste de la participation publique, ainsi que l'expert engagé pour conseiller la province. La décision a finalement été prise de consulter séparément, et à deux reprises, différentes organisations de la société civile considérées comme représentant les intérêts de la population. Pour s'assurer de la participation des populations résidant en zones rurales, un long processus a de plus été suivi afin de consulter les chefs tribaux et qu'ils fassent parvenir aux résidents des questionnaires, ce qui a eu un succès inégalé de par le nombre de réponses reçues.

Le processus ayant mené à l'EMF de la Garden Route s'est distingué en sens inverse, et nous le considérons comme manipulateur. Seules les populations aisées ayant à cœur la conservation de l'environnement ont été consultées, à dessein de confirmer l'objectif de conservation porté par le fonctionnaire et consultant en charge.

Deux autres dispositifs peuvent être qualifiés d'« informatifs » dans le sens où ils n'ont pas permis aux participants de contribuer à l'élaboration des plans et programmes en question. En effet, les consultants engagés pour rédiger le plan de gestion de l'environnement d'uThukela et procéder à la première révision du programme de gestion des côtes d'uThungulu n'ont organisé qu'un faible

nombre de réunions, et n'ont pas procédé de manière itérative. Ces réunions leur ont permis d'expliquer l'objectif des documents, présenter leurs avancées et informer de la possibilité d'envoyer des commentaires par écrit. Néanmoins, nous avons pu constater que les consultants étaient principalement dans une démarche de justification des options choisies, et que les processus n'ont pas été suffisamment publicisés ni étendus, spatialement et dans la durée, pour que les citoyens soient en mesure d'y contribuer.

Notre analyse montre ainsi que le niveau de participation ne dépend ni du type de plan ou programme concerné, ni de la zone concernée.

L'analyse de ces processus participatifs locaux permet également de déceler deux tendances fortes de la participation dans les politiques environnementales en Afrique du Sud : l'importance décroissante accordée au fil du temps à la participation environnementale locale, et la volonté de passer par des structures représentatives.

Des consultants et fonctionnaires ayant choisi d'organiser un dispositif plus participatif que la moyenne souhaitent désormais faire évoluer leur pratique, en les organisant de manière moins onéreuse. Le consultant en charge du plan de gestion de l'environnement de Richards Bay estime en effet désormais qu'il est plus important de discuter de ces plans avec les autorités qu'avec le public. Quant au fonctionnaire ayant commandé le programme de gestion des côtes d'Eden, il explique que lorsque le moment de réviser ce programme sera venu, il privilégiera sans doute un processus moins long et moins onéreux.

Lorsque les plans ou programmes environnementaux ont été révisés à plusieurs reprises, l'importance accordée à la participation du public décroît au fil des révisions. C'est ce que nous avons montré dans le cas de l'élaboration du programme de gestion des côtes d'uThungulu, puisque sa première révision a été principalement limitée à une mise à jour, et le dispositif participatif à de l'information.

Pour réviser une seconde fois ce programme, ni le consultant ni le fonctionnaire en charge ne nous ont fait part de leur volonté de consulter le public, autrement qu'en présentant le programme au groupe de travail sur la gestion des côtes du district. Ce groupe est majoritairement composé de représentants d'autorités, d'acteurs politiques, et de quelques membres de la société civile. La façon dont ces derniers ont été désignés demeure très floue. Certaines personnes regrettent de ne pas en faire partie. Les fonctionnaires reconnaissent que ces acteurs ne sont pas représentatifs, et qu'il faudrait au moins réussir à inviter les chefs tribaux. Présenter le programme à ce groupe de travail ne représenterait pas un partenariat avec la société civile, dans la mesure où les décisions quant à son avancée sont prises avec un autre groupe, constitué uniquement d'autorités.

Au terme de nos recherches, nous avons ainsi pu constater que les dispositifs organisés étaient, à partir des premières années de la démocratie, de moins en moins participatifs dans le temps, tant au niveau national qu'au niveau local. Notre analyse souligne que la diminution de l'importance accordée à la participation du public dans le domaine de l'environnement au niveau national est liée à la priorité

donnée à l'amélioration des relations intergouvernementales. L'organisation de la participation publique est alors renvoyée au niveau local, un niveau pensé dès les premières années de la démocratie comme plus adapté à la participation du public et à la prise en compte des questions environnementales dans le processus de planification. Les dispositifs étudiés au niveau local correspondent toutefois à de la « poudre aux yeux » en ce qu'ils ne permettent pas aux citoyens de participer aux décisions prises par le conseil municipal. Une organisation *a minima* de la participation du public est fréquemment privilégiée, en reprenant des mécanismes des dispositifs consultatifs des études d'impact environnemental.

*« Est-il possible pour les autorités publiques (...) de multiplier les dispositifs sans se soucier réellement de leur utilité ? ».* Telle est la question posée par Gourgues (2016: 76) au sujet de dispositifs organisés en France, question à laquelle il envisage une réponse positive. En Afrique du Sud, nous faisons un constat similaire : au travers de plans locaux dans le domaine de l'environnement, les dispositifs participatifs se multiplient, sans pour autant influencer la décision publique. Nous avons néanmoins mis en relief des disparités, certains dispositifs étant plus participatifs que d'autres. Comment expliquer la multiplication des dispositifs alors qu'ils ne permettent pas d'accorder un pouvoir de décision aux citoyens ? Pourquoi dans certains cas un effort est-il néanmoins fait pour que le public puisse contribuer à l'élaboration de plans et programmes environnementaux ? Notre thèse a également apporté un certain nombre de réponses à ces questions.

## **II Expliquer la construction de la participation environnementale**

Afin d'expliquer la construction de la participation environnementale en Afrique du Sud, nous avons étudié la manière dont quatre catégories d'acteurs contribuent à la façonner. Nous avons ainsi formulé des hypothèses sur les raisons qui pourraient les pousser à agir différemment dans des situations diverses pour chacune des catégories d'acteurs identifiées. Les points suivants reviennent sur chacune de nos hypothèses. Nous soulignerons en quoi nos travaux confortent les résultats de recherches s'inscrivant dans une démarche d'étude de l'offre participative en France et de la démocratie participative en Afrique du Sud. Puis nous préciserons les limites de nos résultats.

### **A. Des acteurs politiques qui se désintéressent de la participation environnementale**

L'alternance politique est présentée par des recherches françaises comme un facteur susceptible d'expliquer la promotion puis la construction de dispositifs participatifs par les acteurs politiques

arrivant au pouvoir (Gourgues, 2013; Mazeaud, 2010). Néanmoins, les recherches sur la participation en Afrique soulignent que les transitions vers des régimes démocratiques ont pu permettre la mise en avant la participation du public à ce moment précis, sans que cela ne constitue une garantie que le principe participatif soit promu par les acteurs politiques par la suite (Quantin, 2012). L'hégémonie de l'ANC freinerait plutôt qu'elle n'encouragerait la participation du public (Heller, 2012). Nous avons ainsi émis l'hypothèse que **l'inscription comme la mise en œuvre du principe participatif n'est pas porté activement par les acteurs politiques**. Il faudrait alors s'intéresser à d'autres catégories d'acteurs pour comprendre la construction de la participation. Toutefois, au niveau local, de premières observations soulignent en Afrique du Sud que la compétition partisane aurait un impact sur les comportements politiques ainsi que la participation (Bénit-Gbaffou et Gervais-Lambony, 2008). Afin d'approfondir ce constat, nous souhaitons vérifier si dans **des situations de compétition politique intense, les acteurs politiques promeuvent la participation du public aux questions environnementales**.

En étudiant les premières années de la démocratie sud-africaine, nous avons montré que la participation du public ressortait comme un impératif majeur porté par l'ANC, devant guider l'élaboration des nouvelles lois. Les questions environnementales n'apparaissaient en revanche pas comme une priorité du parti. Elles n'étaient en effet mentionnées qu'en filigrane dans la *Freedom Charter*, un de ses textes fondateurs. Au moment du gouvernement d'union, le portefeuille environnemental a été laissé au parti ayant dirigé sous l'apartheid, signe d'un manque d'intérêt de l'ANC pour ce domaine. L'élaboration participative d'une nouvelle loi environnementale a néanmoins été promue par le Ministre Délégué de l'ANC aux questions environnementales, qui en cours du processus a dû quitter le parti et son poste. Son action semble avoir été déterminante puisque le processus mis en œuvre pour l'élaboration de la loi environnementale cadre a été l'un des plus participatifs, tous ministères confondus.

Notre analyse démontre cependant qu'avec les années, la participation du public comme les questions environnementales sont de moins en moins promues par les acteurs politiques au niveau national. L'adoption de la stratégie pour la croissance, l'emploi et la redistribution (GEAR) en 1996 marque un tournant de l'ANC pour une politique néo-libérale centrée sur le développement économique. Elle n'a pas été élaborée avec le public et a fait dès son adoption l'objet de nombreuses critiques. Les Présidents de la République, au fil de leurs discours, réduisent la définition de la participation du public au vote électoral. Le Président Mbeki est récompensé par le titre de Champion de la Terre en 2005, principalement pour des actions à l'international et l'adoption des nouvelles lois environnementales des années 1990 que nous avons étudiées. Mais les différents plans nationaux adoptés à partir de la stratégie GEAR ne laissent plus qu'une place marginale à l'environnement. Les initiatives nationales comprenant une dimension environnementale ne sont plus élaborées à l'aide de grands dispositifs participatifs, et ont pour objectif la création d'emplois, à l'image de l'atelier sur les

océans et l'économie du projet Phakisa, décidé par le Président Zuma pour favoriser le développement économique.

Avec la transition démocratique et l'arrivée au pouvoir de l'ANC, de nouveaux dirigeants politiques au niveau national ont ainsi favorisé l'avènement de la participation environnementale en Afrique du Sud, et un leader charismatique s'en est même saisi dans le domaine de l'environnement en particulier. Néanmoins, notre étude sur plusieurs années confirme notre première hypothèse : les dirigeants, n'ayant pas d'intérêt réel pour la participation environnementale, ne s'impliquent pas dans sa construction.

Si la compétition au niveau national est peu intense car dominée par l'ANC depuis les premières années de la démocratie, elle est plus disputée au niveau provincial et local, où d'autres partis parviennent à accéder au pouvoir.

Nos résultats soulignent cependant que la compétition politique au niveau provincial et local est centrée sur le programme de l'ANC. L'objectif pour les partis de l'opposition n'est pas de les remettre en cause, mais de montrer qu'ils sont plus capables et mieux à même de favoriser le développement économique du pays que l'ANC. La politique environnementale de l'Alliance Démocratique (DA), seul parti de l'opposition à être à la tête d'une province, le Western Cape, diffère ainsi peu de celle de l'ANC, tant au niveau provincial qu'au niveau municipal. Quant à la participation du public, elle est considérée comme un impératif, mais l'ANC demeure le parti, par rapport au DA et du Parti Inthaka de la Liberté (IFP), qui la met la plus en avant dans son manifeste pour la campagne municipale de 2016.

Nous avons montré que les maires et élus municipaux en campagne s'écartent peu des consignes nationales. Le développement économique de leurs communes est prioritaire. C'est sur leurs capacités individuelles à « bien gouverner » qu'ils insistent, et non pas sur l'idée de cogérer leurs villes avec les habitants. Leur implication dans la construction de la participation environnementale locale est ainsi marginale. Les maires et conseillers municipaux dans trois municipalités districts étudiées indiquent ne pas connaître les plans et programmes environnementaux locaux finalisés ou en cours de finalisation dans leurs communes. Ils ne participent pas au suivi de leur élaboration ni ne prennent l'initiative de les initier.

Le fait que des conseils municipaux n'adoptent pas les plans et programmes environnementaux élaborés avec le public, ou la volonté de certains élus de court-circuiter les études d'impact environnemental sont des stratégies de neutralisation de la participation environnementale par les élus locaux. Les fonctionnaires, tant au niveau national, provincial que local, confirment subir régulièrement des pressions pour accélérer leur décision ou accorder une autorisation environnementale. Quel que soit le niveau de participation du public atteint pour la rédaction d'un plan ou programme environnemental local, il n'a pas d'impact sur les décisions des conseils municipaux.

Notre seconde hypothèse est donc invalidée. La compétition politique en Afrique du Sud n'a pas d'impact sur la volonté d'acteurs politiques provinciaux ou locaux de promouvoir la participation du public, qu'ils soient au pouvoir ou dans l'opposition.

Nos résultats rejoignent ainsi les conclusions d'une étude publiée récemment, s'intéressant au rapport historique de l'ANC à la participation du public. Elle démontre que le néo-libéralisme a joué un rôle dans la restriction de la définition de la participation du public en Afrique du Sud, mais que les raisons de cette restriction sont également à trouver dans l'histoire de l'ANC. Les structures de ce parti ne se sont en effet jamais appuyées sur des forums rassemblant des personnes aux intérêts divers, mais seulement sur des citoyens les soutenant. Cela est jugé contraire au principe démocratique par l'auteur, qui estime que la gouvernance participative ne peut être un moyen d'atteindre un objectif prédéterminé, mais devrait au contraire être caractérisé par l'ouverture et l'incertitude des résultats (Brooks, 2017). Alors que cet article souligne les raisons historiques pour lesquelles l'ANC accorde peu d'importance à la participation du public, nous avons montré la façon dont se matérialise ce manque d'intérêt, en mettant à jour notamment des stratégies de neutralisation de la participation environnementale par l'ANC.

D'autres travaux sud-africains ont démontré la confiscation du pouvoir devant être délégué au public par les acteurs politiques. Piper et Deacon (2009) montrent par exemple que le fonctionnement des comités de quartier est dépendant du bon vouloir d'acteurs politiques, qui n'ont pas d'intérêt à déléguer leur pouvoir, une caractéristique qui serait pas spécifique à l'ANC mais partagée par tout représentant politique :

*“Rather, the reason political parties tend to capture ward committees has to do with a design that places ward councillors at the heart of ward committees. It is in the interests of every politician to minimize risk and maximize power, and hence political capture is incentivized”* (Piper et Nadvi, 2010: 234).

La capture de la consultation publique par les acteurs politiques serait moins évidente car ces derniers ne seraient pas au cœur du dispositif, contrairement à ce qu'ils ont pu observer dans le cadre des comités de quartier (Piper et Nadvi, 2010). Qu'elle soit ou non moins évidente, nos résultats confirment cette capture par les acteurs politiques des dispositifs participatifs environnementaux que nous avons étudiés. Ils ne dépassent pas le stade de la consultation car ces acteurs conservent le pouvoir décisionnaire.

Pourquoi le parti de l'ANC a-t-il mis en avant l'importance de la participation du public et contribué à son inscription dans les lois environnementales du pays au moment de la transition alors qu'il ne cherchait pas à le promouvoir ? Les acteurs que nous avons interrogés ont eu à cœur de souligner le fait que ces processus aient été entièrement menés par des Sud-Africains, mais pour répondre à cette question l'influence d'acteurs internationaux mériterait d'être étudiée plus avant, notamment en explorant les stratégies d'utilisation de mots définis pour capter les financements multilatéraux pour le

développement, dont la participation fait partie. Des recherches françaises soulignent par ailleurs le fait que des institutions récentes, ou de « faible consistance », comme les régions ou l'Union européenne, se sont investis dans la construction de la démocratie participative car « *d'une façon générale, organiser la participation du public relève d'une entreprise de relégitimation des gouvernants et de leur capacité d'action* » (Mazeaud, 2012: 61). L'ANC, afin d'asseoir son pouvoir et de légitimer la jeune démocratie, aurait alors insisté sur la participation du public. Entreprise de légitimation, ou incitation de l'arène internationale, notre travail ne permet pas de trancher quant aux raisons de l'avènement de l'impératif participatif en Afrique du Sud. Il montre néanmoins que les acteurs politiques ne s'impliquent pas dans sa construction.

## **B. Favoriser la participation du public, une stratégie administrative coûteuse**

La démocratie sud-africaine a hérité de l'apartheid des structures administratives très fragmentées, avec des responsabilités environnementales partagées par de nombreux ministères (Steyn, 2005). Nous avons ainsi fait l'hypothèse que **l'héritage de l'apartheid continue de peser sur les structures administratives, et que l'environnement a des difficultés à trouver une place au sein de sous-systèmes dominés par l'industrie**. Ces structures n'auraient ainsi pas les moyens de s'impliquer dans la construction de la participation environnementale.

Cependant, des chercheurs français estiment que des fonctionnaires peuvent lutter pour l'organisation ou la prise en compte de dispositifs participatifs, ce qui a été confirmé notamment par des recherches au Burkina-Faso, qui attestent que « *pour des raisons variées, mais convergentes* », des acteurs administratifs peuvent faire partie d'une coalition promouvant la participation du public (Lavigne Delville et Thieba, 2015: 230). Ainsi, notre travail a cherché à analyser la façon dont **les fonctionnaires en charge des questions environnementales cherchent, ou non, à s'appuyer sur le public pour défendre leur position en promouvant la participation environnementale**.

L'Etat sous l'apartheid était centralisé, et les préoccupations environnementales principalement limitées aux questions de conservation de zones naturelles. Des études d'impact environnemental ont été réalisées pendant l'apartheid par des fonctionnaires sous la pression du public, mais ces derniers conservaient le pouvoir décisionnaire. Sous la démocratie, la pratique d'élaboration des études d'impact a été élargie et codifiée. Néanmoins, nos résultats révèlent que le Ministère national de l'environnement n'a pas élaboré les règles encadrant les études d'impact avec le public, et a de manière générale contribué à neutraliser la participation environnementale plutôt qu'à la promouvoir. Face aux pressions subies par d'autres ministères, en particulier celui de l'industrie, et par les acteurs politiques, ils ont du faire des concessions par rapport aux études d'impact. En accélérant le processus



et limitant le nombre de projets soumis à l'autorisation environnementale notamment, les opportunités offertes au public de participer ont été réduites. Pour défendre l'environnement, nous avons montré que le Ministère s'était appuyé sur la collaboration avec les provinces, et avait choisi de multiplier les instruments environnementaux plutôt que d'insister sur leur dimension participative. Les fonctionnaires du Ministère national consultent non pas le public mais les provinces afin de rédiger les règles sur les études d'impact. Les EMFs et études stratégiques de l'environnement (SEAs) sont par ailleurs venus s'ajouter aux plans de développement spatiaux (SDFs) et aux études d'impact. En pratique, c'est en procédant à l'élaboration de ces plans et non pas en s'appuyant sur le public que les fonctionnaires du Ministère cherchent à défendre leur vision, comme nous l'avons montré dans le cadre de l'EMF de la Garden Route.

Au niveau national, conformément à notre première hypothèse, l'héritage de l'apartheid continue de peser sur les structures administratives. Le nouveau Ministère de l'Environnement a des difficultés à s'affirmer face à d'autres ministères et aux intérêts qui prévalaient sous le précédent régime, et ne choisit pas de s'impliquer dans la construction de la participation environnementale pour surmonter ces obstacles.

Au niveau local, cela se vérifie dans l'un de nos cas étudiés. A uThukela, c'est en effet le déficit de ressources administratives hérité de l'apartheid, et non corrigé sous la démocratie, qui empêche les fonctionnaires de s'impliquer dans l'organisation de dispositifs participatifs environnementaux locaux.

Les provinces et autres municipalités districts étudiées ont les moyens de se défaire de cet héritage. Notre analyse démontre cependant que de manière générale, elles ne font pas le choix de promouvoir la participation environnementale.

Alors que la province du Western Cape a hérité d'administrations majoritairement fonctionnelles, celle du Kwazulu-Natal a hérité d'administrations fragmentées avec des ressources inégales, mais a procédé à un renouvellement des fonctionnaires plus important. Elle suit toutefois l'exemple du Ministère national, en cherchant à obtenir des informations environnementales, via l'élaboration de plans et programmes, pour l'intégralité de la province, sans insister sur la participation du public mais sur la collaboration avec les différentes autorités concernées. La province du Western Cape a joint le ministère de l'environnement à celui de l'aménagement. L'administration se démarque en privilégiant l'élaboration de plans et programmes environnementaux locaux lorsqu'elle est susceptible de favoriser le développement économique de certaines zones, et choisit donc de pas offrir à tous les résidents de la province la possibilité de s'impliquer dans la rédaction des plans et programmes. Les différences entre provinces se retrouvent dans une certaine mesure au niveau local lorsque les municipalités ont des moyens suffisants. Celle d'uThungulu, dans la province du Kwazulu-Natal, privilégie ainsi la collaboration entre autorités au détriment de la participation du public.

Des cas font toutefois figures d'exception, et nous permettent de préciser sous quelles conditions notre seconde hypothèse se vérifie au sein de la République Sud-Africaine.

L'unité de gestion des côtes est la seule unité environnementale nationale à ne pas être localisée à Prétoria. Elle a ainsi disposé d'une plus grande latitude pour se recomposer. Les jeunes fonctionnaires de l'unité ont fait le choix de s'appuyer sur le public, à la fois pour rompre avec les pratiques de leurs aînés et pour qu'une loi sur la gestion des côtes puisse être adoptée, alors que de telles tentatives avaient échoué durant l'apartheid. Néanmoins par la suite, les fonctionnaires de l'unité de gestion des côtes n'ont pas réussi à obtenir des fonds propres, et dépendent donc du budget du Ministère de l'environnement. Ils ont alors aligné leur stratégie sur celle de leur ministère, en privilégiant le renforcement de leurs unités au niveau provincial et municipal, et en poussant à l'élaboration de programmes de gestion des côtes. Leur implication dans l'élaboration de ces programmes reste néanmoins marginale à la fois du fait du manque de personnel et de par leur volonté que les municipalités s'en saisissent elles-mêmes. Ces fonctionnaires ne participent donc pas activement à la construction de la participation environnementale locale.

Dans la municipalité d'Eden, c'est une unité environnementale disposant de certaines ressources, mais ayant des difficultés à collaborer avec d'autres structures administratives locales qui a demandé à ce que soit mis en place un dispositif consultatif conséquent pour développer le programme de gestion des côtes afin que la question ait plus de chances d'être considérée par les conseils municipaux.

Comme le soulignent les travaux s'intéressant à l'offre participative, des fonctionnaires font ainsi bien le choix de promouvoir la participation environnementale et de s'impliquer dans sa construction en Afrique du Sud. Le fait de disposer de ressources adéquates pour ce faire est une condition nécessaire mais pas suffisante. Les fonctionnaires qui ont fait ce choix n'étaient pas épaulés par les structures administratives avec lesquelles ils devaient collaborer, et ont ainsi choisi de s'appuyer sur la participation du public afin de contourner ces administrations.

Sur la question du logement, des travaux soulignent la volonté de contournement des fonctionnaires sud-africains vis-à-vis de l'instrument participatif:

*« Pour la plupart des agents municipaux et des promoteurs, la participation des bénéficiaires était davantage considérée comme un moyen permettant d'arriver à une fin (la prompte mise à disposition de logements) que comme un processus de promotion de la capacité de la communauté à influencer la manière dont les services de l'État sont offerts (Lemanski, 2008 : 395). Dans ce contexte, la participation des communautés était souvent considérée comme un processus chronophage et frustrant, que l'on cherchait à contourner dans la mesure du possible » (Tapscott et Thompson, 2013: 404).*

En somme, l'attitude des structures administratives en charge des questions environnementales convergent avec les travaux sur le logement. Les fonctionnaires des différentes unités environnementales considèrent en effet de manière générale la participation environnementale comme une obligation légale, mais pas comme un instrument qui pourrait leur permettre de réinventer leurs

relations avec les citoyens. Certaines de ces unités ont néanmoins promu la participation environnementale à des moments où elles étaient isolées. C'est le cas de l'unité environnementale du district d'Eden et de l'unité nationale de gestion des côtes au sortir de l'apartheid, alors que des structures provinciales et municipales s'intéressant à la thématique n'étaient pas encore fonctionnelles. Elles disposaient toutes deux de ressources qui leur ont permis d'utiliser cette stratégie. La promotion de la participation environnementale semble ainsi être une stratégie nécessitant des ressources budgétaires, qui n'est pas à la portée de toutes les structures administratives sud-africaines, et qui va à l'encontre d'un mouvement général pour l'amélioration des relations entre niveaux de gouvernement.

### **C. Consultants environnementaux contre spécialistes de la participation du public**

Le recours aux consultants s'intensifie en Afrique du Sud par des structures qui privilégient un nouveau modèle administratif s'approchant de la gestion d'entreprises (Chipkin et Marchal, 2002).

Récemment, des chercheurs ont montré en France que la professionnalisation des consultants travaillant à l'organisation de la participation publique avaient mené à une homogénéisation par le bas : ces professionnels se concentrent sur le fait de montrer qu'ils ont organisé des dispositifs, mais le niveau de participation s'abaisse (Bonaccorsi et Nonjon, 2012). Conformément à ce constat, nous avons émis l'hypothèse qu'en Afrique du Sud, **la délégation de l'organisation de la participation à des consultants mène à sa standardisation et engendre un manque d'adaptabilité aux différents contextes locaux, qui rend plus délicate la participation de tous.**

Les consultants ne devraient toutefois pas être considérés comme un groupe homogène. Une proximité sociologique entre les consultants, fonctionnaires et acteurs politiques constituerait « *une variable clé de pénétration du conseil* » (Poupeau et al., 2012: 13). Nous avons ainsi émis une seconde hypothèse : **la proximité en termes de profils et d'intérêts entre les fonctionnaires commanditaires et les consultants renforcerait la mise en kit des dispositifs participatifs et ainsi l'exclusion du public.**

Au niveau national, nos travaux ont montré que la professionnalisation des consultants environnementaux avait mené le Ministère national de l'environnement à réduire l'importance accordée à la participation du public. Pendant les dernières années de l'apartheid, des scientifiques, géographes et urbanistes ont saisi l'opportunité de la transition pour mettre à l'agenda l'importation des études d'impact environnemental. Ils se sont réunis sous la bannière d'une organisation non gouvernementale, l'*Habitat Council*, pour discuter de la manière d'importer ces études. Majoritairement issues de groupes avantagés par le régime de l'apartheid, la proximité sociale des membres de cette organisation avec les fonctionnaires de l'apartheid a favorisé la rédaction conjointe d'un document à ce sujet. Leur implication s'est poursuivie sous la démocratie. Les fonctionnaires du

Ministère national de l'Environnement ont en effet aidé à la codification et reconnaissance officielle de la profession (que nous appelons « consultants environnementaux ») en espérant une amélioration de la qualité des études d'impact produites. En retour, sous l'effet de cette nouvelle profession, les procédures d'élaboration d'études d'impact se sont complexifiées, et la place accordée à la participation du public en leur sein s'en est trouvée amoindrie.

Les consultants environnementaux sont ainsi aujourd'hui devenus des intermédiaires indispensables pour la réalisation d'études d'impact, puisque le recours à un professionnel est désormais obligatoire. Ces consultants façonnent également la participation du public à l'élaboration de plans et programmes environnementaux locaux. L'ensemble des plans et programmes étudiés a été rédigé par des consultants, qui avaient également la charge de l'organisation de la participation du public. Spécialisés dans le domaine environnemental et ayant l'habitude de travailler à la rédaction d'études d'impact, ils lui accordent peu d'importance. Ils estiment qu'ils ont déjà envisagé la plupart des informations et solutions susceptibles d'être proposées par les participants. Ils mettent en avant leur savoir-faire, leurs compétences à rédiger ce type de plans et minimise l'importance de la participation du public. Cela leur permet également de dépenser un pourcentage minimum de l'enveloppe globale qui leur a été accordée afin de réaliser ces plans et programmes pour l'organisation de dispositifs participatifs.

Ces consultants participent donc à la standardisation des dispositifs participatifs locaux et contribuent à abaisser le niveau de participation, en accord avec notre première hypothèse. Contrairement au groupe ayant influencé la définition d'instruments environnementaux au niveau national, ils ne sont toutefois pas nécessairement proches des fonctionnaires de par leurs parcours professionnel ni leur appartenance sociale.

Cependant, notre analyse a mis en évidence un second groupe de consultants, qui ne favorise pas la standardisation de la participation du public. Ils se présentent comme des spécialistes de la participation publique, et ne correspondent pas au profil type des consultants environnementaux.

Au sein de nos études de cas locales, ces spécialistes ont des profils divers : anciens fonctionnaires en quête de reconversion, chercheur spécialisé dans un domaine environnemental et travaillant dans une région spécifique, ou militant anti-apartheid ayant aidé les communautés à se faire entendre dès les années 1980. Ils ont pour point commun d'être indépendants et de chercher à se démarquer des consultants environnementaux, par opportunisme pour les premiers (il s'agit de trouver leur place sur le marché) ou conviction personnelle pour le dernier. Ils ont organisé des dispositifs plus participatifs. Cela s'est traduit dans le cas du plan de gestion de l'environnement de Richards Bay par une discussion de plusieurs semaines avec les chefs tribaux afin de trouver un moyen adapté pour que les communautés rurales puissent contribuer.

Nos résultats sont ainsi en contradiction avec ceux des recherches françaises : le recours à des spécialistes de la participation du public favorise la mise en œuvre de dispositifs plus participatifs, mieux adaptés au contexte local. En Afrique du Sud, c'est en effet le métier de consultant

environnemental qui se professionnalise, au détriment de celui de spécialiste de la participation du public. Ce sont les premiers qui contribuent à l'homogénéisation de dispositifs peu participatifs ; les seconds, pour continuer à exister, tentent de se démarquer en organisant des dispositifs non aisément reproductibles. Notre analyse remet donc en question l'idée d'un groupe de consultants homogène.

Notre étude de ce second groupe de consultants met toutefois en relief les difficultés qu'il rencontre à se professionnaliser, et son impact mineur sur la construction de la participation environnementale en Afrique du Sud.

Au niveau national, il existe une seule organisation en Afrique du Sud qui se donne pour objectif de rassembler des professionnels de la participation du public et diffuser des manières de faire, notamment via différentes certifications, la branche Afrique Australe de l'AIP2 (Association Internationale pour la Participation Publique, IAP2 en anglais). De nouvelles études françaises soulignent l'intérêt d'étudier la place de cette association internationale au sein de différents pays :

*« la place d'IAP2 dans les différents pays peut être vue comme le reflet d'un modèle spécifique d'institutionnalisation de la norme participative (...) c'est-à-dire à la fois les caractéristiques politico-institutionnelles de l'offre de participation (...) et les caractéristiques du marché de l'expertise participative (...) »* (Mazeaud et Nonjon, 2016: 145).

Les membres du conseil d'administration de la branche Afrique Australe de l'AIP2 travaillent exclusivement dans le domaine de l'environnement, et confirment le focus de leur organisation dans ce domaine en Afrique du Sud. Ils constatent un ralentissement de l'attrait des certifications qu'ils proposent, et peinent à redonner un souffle à leur branche. L'étude de l'AIP2 nous apprend ainsi qu'en Afrique du Sud, la participation du public a bien été institutionnalisée de manière privilégiée dans le domaine de l'environnement, mais que l'attention réellement accordée à cette spécialité de participation environnementale décline.

Notre analyse au niveau local confirme l'attrait déclinant de cette spécialisation. Les consultants qui ont insisté sur l'importance de la participation par opportunisme regrettent désormais leur choix, estimant qu'ils ont dépensé trop d'argent pour son organisation, ou s'orientent aujourd'hui vers un nouvel horizon professionnel. Quant à celui qui a fait ce choix de carrière par conviction, il estime que sa profession est amenée à disparaître, car les fonctionnaires sud-africains privilégient l'organisation de dispositifs participatifs *a minima*. La proximité des premiers avec les fonctionnaires n'a pas favorisé la prise en compte des dispositifs participatifs par les acteurs politico-administratifs.

Ces spécialistes de la participation du public ne constituent pas un groupe de professionnels clairement identifié. Nos résultats n'invalident donc pas l'hypothèse formulée notamment à partir des travaux de Bonaccorsi et Nonjon (2012) : la professionnalisation des spécialistes de la participation du public en Afrique du Sud n'est encore qu'à un stade embryonnaire. Ce n'est donc pas la professionnalisation de ce groupe de consultants qui mène à la standardisation des dispositifs participatifs, mais la

professionnalisation de ceux que nous avons appelé les consultants environnementaux. La professionnalisation des spécialistes de la participation publique en Afrique du Sud, au terme de notre étude, ne semble pas pouvoir advenir dans un futur proche.

#### **D. Le rôle marginal des acteurs sociaux dans la construction de la participation environnementale**

La question de l'impact des acteurs sociaux sur la construction de dispositifs participatifs est souvent éludée des recherches portant sur l'offre participative. Certains ont pourtant souligné que des acteurs sociaux étaient capables d'influencer cette offre au travers de diverses stratégies, comme l'appropriation des procédures participatives ou leur détournement (Blatrix, 2002).

En travaillant désormais au contact des plus démunis, les fonctionnaires de la démocratie sud-africaine seraient amenés à faire évoluer leur manière de penser et d'agir (Ballard et al., 2008). Nous avons émis une première hypothèse pour le vérifier : **les populations les plus affectées par les nuisances environnementales sont celles qui vont être les plus écoutées et avoir le plus d'influence sur les dispositifs participatifs suite à l'apartheid.**

Il est cependant nécessaire pour participer de disposer de certaines ressources, et tous les citoyens ne sont pas en mesure de profiter de cette opportunité. C'est notamment ce qu'une étude a montré au Brésil (Massardier et al., 2012). Nous avons estimé que cet obstacle pourrait également influencer la capacité des citoyens à façonner les dispositifs participatifs, et émis une seconde hypothèse : **les populations précédemment avantagées seraient les plus à même d'influencer ces dispositifs participatifs**, en particulier dans les territoires où elles sont toujours surreprésentées, parce qu'elles disposent de meilleures ressources financières et connaissent certains mécanismes, puisqu'elles ont pu, dans une certaine mesure, faire entendre leurs revendications environnementales sous l'apartheid.

Nos recherches confirment que sous l'apartheid, les acteurs sociaux qui ont réussi à infléchir le processus de décision dans le sens d'une meilleure prise en compte des questions environnementales étaient issus de populations avantagées par le régime. La majorité des premières études d'impact environnemental a ainsi été initiée à la suite de controverses publiques. Des organisations environnementales, par leur mobilisation, ont convaincu des fonctionnaires de l'apartheid de la nécessité d'organiser certaines études. Elles ont ainsi contribué à l'importation de cet outil en Afrique du Sud. Ces organisations étaient majoritairement issues de populations avantagées par le régime, et défendaient un objectif de conservation de l'environnement.

Lors de la transition démocratique, de nouvelles organisations, défendant des intérêts différents, ont vu le jour et participé à l'élaboration des nouvelles lois environnementales. Elles ne souhaitent pas la conservation, mais se sont regroupées autour du concept de justice environnementale, et défendent

ainsi les intérêts environnementaux des plus vulnérables. Ce principe a été intégré à la loi environnementale cadre, qui promeut une distribution équitable des impacts environnementaux ainsi qu'un accès équitable aux ressources naturelles.

Après ce moment fondateur, nous n'avons pas trouvé de preuve de l'implication d'acteurs sociaux dans l'élaboration des règles concernant les études d'impact ou des guides sur le développement des plans et programmes environnementaux locaux.

Au niveau national, le fait que des associations défendant les plus vulnérables aient été entendues dans les premières années de la démocratie confirme partiellement notre première hypothèse. Leur implication se limite à de la participation, qui n'a pas perduré, et ne constitue pas la marque d'une influence sur la forme des dispositifs participatifs.

Au niveau local également, nos résultats montrent que l'impact des acteurs sociaux sur la construction de la participation environnementale est marginal.

Les associations ne sont pas officiellement consultées lors du choix de la manière d'organiser la participation. Certaines catégories d'acteurs ont toutefois plus de facilités à être informées de la tenue de ces dispositifs et à les neutraliser. C'est ce que nous avons pu observer dans le cadre de l'élaboration du plan de gestion environnemental de Richards Bay, où des industriels collaborent, via différents mécanismes plus ou moins officiels, avec les municipalités. Ces membres sont alors au courant de la mise en œuvre de dispositifs participatifs, peuvent s'y impliquer et ensuite essayer de décrédibiliser le plan élaboré.

Différentes associations environnementales locales apparaissent par ailleurs comme incontournables. Elles ont plus de facilités à participer lorsqu'elles collaborent déjà avec les autorités locales, via des forums existants. Celles qui n'ont pas établis de tels liens sont plus pessimistes quant à leur possibilité d'influencer les décisions locale via leur participation à l'élaboration des plans et programmes environnementaux locaux. La majorité des membres de ces deux types d'associations est issue de populations avantagées par le régime de l'apartheid, et défendent des objectifs de conservation de leur environnement.

Les communautés rurales, celles issues de populations précédemment désavantagées, ainsi que les jeunes participent peu aux dispositifs locaux, tant au moment de leur construction que de leur mise en œuvre. Il s'agit pourtant des personnes dont la participation, selon la loi environnementale cadre, devrait être favorisée. Les représentants cette catégorie d'acteurs qui ont participé aux dispositifs locaux que nous avons étudiés estiment généralement qu'ils ne sont pas en mesure d'influencer l'élaboration de ces plans et programmes. Toutefois, certaines personnes issues de communautés précédemment désavantagées ont pu s'exprimer, et influencer le déroulement du dispositif, lorsqu'il n'a été annoncé largement ou lorsque des solutions ont été spécifiquement mises en œuvre pour favoriser leur participation. C'est ainsi l'organisation de dispositifs participatifs *a minima* qui freine la participation de personnes issues de communautés précédemment désavantagées.



Notre seconde hypothèse est ainsi partiellement confirmée au niveau local : des acteurs sociaux issus de groupes avantagés par le régime de l'apartheid, qu'il s'agisse d'industriels ou d'associations environnementales locales défendant la conservation, sont les mieux à même de participer. Leur influence sur la mise en œuvre des dispositifs participatifs n'est toutefois pas directe.

Nos résultats indiquent donc de manière générale que l'impact des acteurs sociaux sur la construction de la participation environnementale locale est marginal, conformément à l'hypothèse que font les recherches s'intéressant à l'offre participative.

Pour participer, il est nécessaire de disposer de certaines ressources au préalable. Ces ressources ne sont pas seulement d'ordre financier, mais portent également sur la connaissance des processus décisionnels, et la proximité avec les acteurs participant à ces décisions.

Par ailleurs, si l'on considère que « *l'ordre participatif reproduit toujours dans des espaces procéduralisés de concertation l'ordre politique et social en place* » (Aldrin et Hube, 2016: 9), le fait que ceux qui parviennent à participer à l'heure actuelle soient issus de populations précédemment avantagées n'est pas anodin. Il reflète le fait que les inégalités sont toujours importantes en Afrique du Sud, et le fait que les plus vulnérables ne soient pas en mesure de participer confirme que la pauvreté ne se limite pas à des aspects économiques.

## **E. Mise en relation des stratégies des différentes catégories d'acteurs**

Nous avons fait le choix d'étudier séparément l'influence de différentes catégories d'acteurs sur la construction de la participation environnementale sud-africaine pour mieux comprendre les raisons qui les poussaient à la promouvoir ou la neutraliser. Cela ne signifie pour autant pas que ces acteurs ne s'influencent pas réciproquement, ou que tous ont le même impact.

Des travaux soulignent que si le domaine de l'environnement a constitué un premier terrain d'expérimentation de la participation publique en France dans les années 1970, c'est notamment parce qu'il y a eu convergence d'intérêts entre des associations de protection de l'environnement et les fonctionnaires du jeune ministère de l'environnement, en quête de soutien (Blatrix, 2000: 153). Nous avons également pu observer ce phénomène de convergence d'intérêts en Afrique du Sud, à plusieurs moments de son histoire.

C'est d'abord dans les dernières années du régime de l'apartheid, alors qu'il commençait à s'affaiblir, que des géographes, urbanistes professionnels, ainsi que des organismes de conservation ont réussi à obtenir que la pratique d'étude d'impact environnemental se développe en Afrique du Sud. Alors que ces groupes se mobilisant étaient majoritairement issus de populations avantagées par le régime, il

semble qu'il ait été plus facile au régime de faire des concessions dans ce domaine. Ces concessions sont restées limitées, puisque les fonctionnaires des ministères nationaux conservaient la décision, mais elles ont permis de légitimer le début de professionnalisation des consultants environnementaux. Une seconde étape a permis la convergence d'intérêts différents autour de la participation environnementale. Au commencement de la démocratie, l'ANC pour légitimer sa position de leader, se démarquer de l'apartheid ou satisfaire aux exigences de partenaires internationaux, a mis en avant l'importance de la participation du public. Durant la transition, un autre mouvement environnemental s'était formé, défendant la justice environnementale et les intérêts des sud-africains désavantagés par le régime de l'apartheid. Pour l'élaboration de la loi générale, l'action d'un leader charismatique de l'ANC a permis que les intérêts de ce mouvement soient pris en compte, en organisant un large dispositif participatif. De jeunes fonctionnaires, dans le domaine de la gestion des côtes, souhaitaient également se démarquer des pratiques de leurs aînés en espérant que la démocratie se préoccuperait d'avantage de leur domaine que ne l'a fait le régime précédent. Leur éloignement du pouvoir central leur a permis plus de libertés dans la conception de la loi sur la gestion des côtes, et d'y inclure largement la voix du public, dont ils se sont servis pour assoir l'importance de cette thématique.

En France, la diffusion et la consolidation de la « démocratie participative » ont été favorisées par le fait que la notion était portée par des acteurs hétérogènes, appartenant à différents milieux et ayant des intérêts variés, lui donnant ainsi « la force de l'évidence » (Blatrix, 2000: 246). En Afrique du Sud à l'inverse, notre analyse des évolutions de la définition de la participation environnementale au niveau national et de sa mise en œuvre au niveau local montrent la fragilité des convergences initiales, et l'absence de formation d'une coalition d'acteurs se retrouvant autour de cette thématique.

C'est parce que la convergence d'intérêts qui s'était formée autour de l'élaboration des premières lois environnementale s'est progressivement disloquée que la participation a été réduite à de la « poudre aux yeux ». Quatre mouvements confluents expliquent cette dislocation d'après notre analyse :

- Avec la consolidation du régime démocratique, l'ANC n'a plus eu intérêt à mettre en avant la nécessité de faire participer le public, ni celle de l'intégration des questions environnementales aux processus de planification. Elles ne faisaient partie ni l'une ni l'autre de l'ADN du parti, et ont pu être délaissées d'autant plus aisément.
- Voyant le manque d'intérêt politique pour la participation, les fonctionnaires n'ont pas eu de raison de s'en servir pour appuyer l'importance des questions environnementales. Les administrations ont de plus des difficultés à se recomposer suite à l'apartheid, et certains fonctionnaires en ont conservé des manières de faire.
- Comme la participation environnementale est obligatoire, des professionnels ont la charge de l'organiser. En l'absence de directives politico-administratives, ils organisent des dispositifs

avec un niveau de participation minimal, tout en étant suffisamment complexes pour que leur profession de consultant environnemental perdure.

- Le mouvement autour de la justice environnementale a perdu de son ampleur. Les citoyens précédemment désavantagés n'ont pas les ressources nécessaires pour comprendre ces processus participatifs complexes et les remettre en question. Les organisations qui s'impliquent dans la participation, ou tentent de la neutraliser, sont les héritières de celles qui avaient favorisé l'importation des études d'impact sous l'apartheid, parce qu'elles ont les ressources nécessaires à ces fins.

C'est finalement autour de la neutralisation de la participation environnementale que les intérêts ont convergé, et non autour de sa promotion.

Si ce processus explique la diminution globale de l'importance accordée à la participation du public en Afrique du Sud, il ne permet cependant pas d'expliquer pourquoi certains dispositifs se démarquent par un niveau de participation plus élevé au niveau local. Des stratégies sortant de ce schéma global existent en effet, bien qu'elles semblent faire figures d'exceptions à la règle :

- Certains fonctionnaires, par conviction personnelle ou par espoir de voir leur carrière évoluer ont favorisé la mise en œuvre de dispositifs plus participatifs. Tous disposaient d'un cadre administratif fonctionnel et de ressources suffisantes. Le fait que ces structures soient éloignées du pouvoir national ou en situation conflictuelle avec d'autres administrations locales favorise également la volonté de promouvoir la participation du public.
- Des consultants environnementaux manquant d'expérience, ainsi que des spécialistes de la participation du public, dans le but de faire perdurer leur carrière, ont organisé quand l'opportunité leur en a été donnée des dispositifs adaptés au contexte, et plus participatif. La participation était pour eux un avantage concurrentiel.
- Lorsque le dispositif participatif a été suffisamment publicisé, des représentants des communautés plus vulnérables ou isolées ont pu insister pour qu'il soit élargi de manière à les consulter.

Ces dispositifs ne semblent néanmoins pas suffisants pour faire évoluer leur prise en compte par les acteurs politiques, qui donnent la priorité à un Etat « capable » et développementiste. Les dispositifs étudiés ne dépassent ainsi pas le stade de la simple consultation du public.

Ces deux processus nous permettent ainsi d'expliquer pourquoi, malgré l'inscription de la participation du public comme principe directeur de l'action environnementale dans la démocratie, les dispositifs mis œuvre depuis ne permettent pas au public de partager le pouvoir décisionnaire avec les autorités dans ce domaine. La multiplication des dispositifs participatifs apparaît plutôt comme un moyen d'exclure les citoyens de l'action publique environnementale que de leur permettre d'y

contribuer. Une telle multiplication freine en effet la participation effective d'associations nationales au sein des nombreux cas locaux ; la duplication des mécanismes participatifs dans les domaines de l'environnement et de l'aménagement divise les contributions des citoyens ; la technicisation des dispositifs empêche le plus grand nombre d'y participer. Fouilleux et Jobert (à paraître en 2017) introduisent le concept de « concertation excluante » au niveau global et l'analysent comme un des moyens d'empêcher l'émergence d'interprétations concurrentes au néolibéralisme. Le concept nous semble également pertinent en Afrique du Sud : la participation environnementale apparaît comme une forme de « concertation excluante » empêchant l'avènement d'interprétations concurrentes à l'Etat développementaliste.

## **F. Des limites de notre thèse**

Les choix méthodologiques et théoriques que nous avons effectués dans le cadre de notre thèse ont engendré plusieurs limites concernant l'interprétation de nos résultats ainsi que la possibilité d'une généralisation.

Nous avons fait le choix de comprendre la construction de la participation environnementale au travers de la façon dont différentes catégories d'acteurs se saisissent de l'instrument participatif. A cet effet, nous avons privilégié l'analyse de l'appréhension de l'instrument par différentes catégories d'acteurs prises séparément plutôt que l'analyse de leurs relations. Cette approche nous semble pertinente dans le cadre sud-africain car le processus est fortement séquencé, particulièrement au niveau local. Les ministères décident des outils environnementaux à privilégier. Les fonctionnaires concernés initient le plan ou programme environnemental pour la zone qu'ils supervisent et donnent des consignes quant à la manière de l'élaborer. Les consultants, à partir de ces consignes, ou de l'absence de consignes précises, et de leur expérience, mettent en œuvre la participation. Les habitants participent ou non et peuvent s'insurger contre la façon dont le dispositif est mis en œuvre. Les acteurs politiques choisissent la manière dont ils vont intégrer la contribution du public. Nos résultats montrent d'ailleurs que les interactions entre catégories d'acteurs dans le cas sud-africains sont relativement faibles, mais notre choix d'outils théoriques contribue sans doute à les minimiser d'avantage. Ce choix serait certainement moins pertinent dans d'autres pays où les contextes politico-institutionnels présenteraient des processus moins séquencés. Par ailleurs, il ne permet pas a priori de pondérer l'influence des différentes stratégies d'acteurs, une difficulté qui a également été rencontrée dans le cadre de recherches s'intéressant à la consolidation de la démocratie participative en France (Blatrix, 2000: 247).

Parce que nous nous sommes focalisés sur l'appropriation de la participation environnementale par les Sud-Africains, nous n'avons que peu étudié l'influence de l'arène internationale sur sa construction.

Cela constitue une deuxième limite de notre travail, puisqu'une telle étude, particulièrement au moment de la transition démocratique, permettrait certainement d'en apprendre plus sur les raisons de l'importation du concept de participation environnementale en Afrique du Sud et la forme qu'elle a prise. L'étude de facteurs exogènes est également susceptible d'aider à mieux comprendre les changements d'orientation politique de l'ANC, et la diminution de l'importance accordée par le parti à la fois aux questions environnementales et de participation du public.

Une troisième limite tient à l'impossibilité de généraliser nos résultats en dehors de la situation sud-africaine. Nous avons choisi d'étudier plusieurs instruments au niveau national et le cas de plusieurs municipalités au niveau local, mais en nous intéressant seulement à la situation sud-africaine. A ce titre, nos résultats ne sont pertinents que dans ce contexte. Nous avons néanmoins utilisé des résultats et hypothèses élaborés à partir de recherches sur la participation en France et prouvé qu'elles pouvaient être utiles pour comprendre le cas sud-africain. Nous espérons que nos résultats pourront également être utiles à l'élaboration de nouvelles hypothèses de recherche en dehors du cas sud-africain.

### **III Envisager un renouvellement de la participation environnementale en Afrique du Sud, une utopie ?**

Nous avons montré que l'inclusion de la voix des Sud-Africains dans le processus d'intégration des questions environnementales à l'aménagement était de plus en plus limitée, et en avons souligné des causes. Pour conclure, nous souhaitons apporter des éléments de réflexion quant à la possibilité de mieux inclure leur voix dans ce domaine. Nous reviendrons d'abord sur des solutions pratiques qui ont été évoquées par les acteurs interrogés. Puis nous interrogerons les possibilités d'évolutions de la situation socio-politique en Afrique du Sud. Nous terminerons en réfléchissant à l'(in)compatibilité des démocraties représentatives et participatives.

#### **A. Des solutions évoquées par les acteurs interrogés pour améliorer le niveau de participation**

Nombre des acteurs interrogés sont conscients des limites de la participation environnementale au sein de leur démocratie. Ils ont accepté de partager avec nous les solutions qu'ils envisagent pour améliorer la participation des citoyens aux décisions environnementales. Nous souhaitons ici les rapporter et critiquer ici, afin à la fois de montrer que des solutions sont partagées par différents acteurs, et que la mise en œuvre de plusieurs d'entre elles permettrait d'améliorer rapidement et à faible coût le niveau de participation.

Ces solutions concernent les moyens d'améliorer la manière d'organiser les dispositifs participatifs dans le cadre de l'élaboration de plans et programmes locaux ; les moyens d'améliorer la prise en compte de ces plans et programmes ; la mise en place d'autres outils, qui pourraient permettre aux citoyens de s'exprimer autrement dans ce domaine.

Pour améliorer le processus participatif d'élaboration des plans et programmes environnementaux locaux, plusieurs pistes ont été évoquées.

Des consultants et fonctionnaires ont souligné l'idée que ces dispositifs mériteraient d'être organisés en collaboration avec les comités de quartiers (*ward committees*). Il s'agirait d'une solution pour que les communautés les plus isolées ou les moins habituées à ce type de processus puissent participer (entretiens n°30 et 31). Il faudrait pour ce faire, au lieu d'utiliser des listes de citoyens potentiellement intéressés, diffuser l'annonce qu'un plan ou programme environnemental est en cours d'élaboration au sein de chacun de ces comités. Ces comités pourraient également organiser eux-mêmes la participation du public à la rédaction de ces documents. Cette solution nous semble intéressante en ce qu'elle permettrait à la fois d'éviter une duplication de dispositifs existants, et de redonner une fonction à ces comités de quartier, dont la légitimité est aujourd'hui questionnée tant par les chercheurs que les citoyens.

Des fonctionnaires du Ministère national de l'environnement estiment par ailleurs qu'afin que le niveau de participation soit satisfaisant, il faudrait que les consultants engagés dépensent au moins quarante pour cent du budget alloué pour élaborer le document en question à l'organisation de la participation, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle (entretiens n°35, 36 et 37). Ce sont pourtant ces mêmes fonctionnaires qui délèguent cette responsabilité aux consultants. Afin d'éviter que les consultants ne soient jugés comme seuls responsables d'un faible niveau de participation, il faudrait que consultants, fonctionnaires et acteurs politiques se mettent d'accord dès le début du projet sur les objectifs précis du dispositif participatif et sur le montant qui doit lui être allouée. Ces recommandations pourraient être citées dans des guides élaborées par le Ministère national de l'Environnement récapitulant les meilleures pratiques à suivre pour l'élaboration de plans et programmes environnementaux locaux.

Pour améliorer la participation aux études d'impact environnemental, une troisième piste a été évoquée : il faudrait que les consultants ne soient plus directement payés par les autorités. Un ancien fonctionnaire estime en effet que l'impartialité des études est entravée par le fait que les consultants soient payés par les développeurs, car les premiers craignent que les seconds ne les paient pas si l'étude d'impact conclue qu'il vaudrait mieux ne pas autoriser le projet, ou qu'ils ne puissent plus trouver de travail dans le futur. Ainsi, cet ancien fonctionnaire recommande que les développeurs paient une contribution au gouvernement, et que le consultant soit désormais engagé par les autorités via un fond constitué grâce aux contributions des développeurs (entretien n°45). Ce changement de

pratique relatif aux études d'impact pourrait amener à changer les mentalités en ne considérant plus la participation comme un moyen de vendre l'étude, et ainsi avoir également un impact positif sur la manière d'organiser la participation du public aux plans et programmes environnementaux locaux. Il permettrait également de redonner confiance aux citoyens, qui ne croient plus en l'impartialité des consultants et craignent parfois que l'anonymat de leurs contributions ne soient pas respecté.

En dehors de l'amélioration du processus participatif en lui-même, nombre d'acteurs ont suggéré qu'il fallait améliorer la prise en compte de ces plans, non seulement pour que ces dispositifs ne soient plus vains mais également pour inciter à nouveau le public à participer. Il a été suggéré à plusieurs reprises d'arrêter d'élaborer des plans pendant un temps et plutôt mettre en œuvre les plans et programmes déjà existants (entretien n°32, 45 et 50). Plus que sur la mise en œuvre, certains ont insisté sur la dimension du contrôle : il faut se doter des moyens nécessaires, en augmentant par exemple le personnel affecté à la détection des structures illégales, afin de contrôler, dissuader, et montrer l'utilité de ces plans et programmes (entretien n°42, 51 et 55). D'autres encore ont suggéré que la division entre plans de développements spatiaux et plans de gestion de l'environnement ne faisait pas sens, et affaiblissait le processus participatif en le dupliquant (entretien n°23). Il faudrait alors faire tout le travail nécessaire à l'élaboration d'un plan de gestion de l'environnement, mais l'intégrer à l'élaboration d'un plan de développement spatial (entretien n°7). Pour aller plus loin dans cette idée, il nous semble que ces deux types de plans devraient également être élaborés en même temps que les plans de développement intégré municipaux (IDPs), juste après l'élection d'un conseil municipal. Il s'agirait, d'une certaine manière, de repolitiser la question en les élaborant avant que le budget de la municipalité ne soit défini, afin qu'ils puissent être pris en compte dans la politique globale de la municipalité.

D'autres acteurs ont mis en avant des solutions pour améliorer la participation environnementale sans nécessairement utiliser ces outils. La nécessité d'éduquer le public a été évoquée à plusieurs reprises. Un ancien fonctionnaire du ministère national de l'environnement a proposé la solution la plus radicale : il souhaiterait que la moitié de tous les budgets accordés aux différents ministères de l'environnement sud-africains soit dédié à l'éducation environnementale. Il estime que c'est de cette manière que la préservation de l'environnement pourrait le mieux progresser en Afrique du Sud (entretien n°95). Notre étude a également permis de souligner que la méconnaissance de certains citoyens des processus formels et informels à suivre. Les fonctionnaires et acteurs politiques eux-mêmes semblent parfois n'avoir qu'une connaissance évasive de ces processus. Une meilleure mise à disposition des informations relatives à ces processus nous paraît ainsi être un préalable indispensable à l'amélioration du niveau de participation. La piste de la création d'une autorité indépendante qui pourrait conseiller l'ensemble de ces acteurs à l'image par exemple de la commission nationale du débat public en France mériterait d'être explorée, en ce qu'elle favoriserait non seulement la diffusion



d'information mais permettrait également aux citoyens, qui sont parfois méfiants à l'égard des structures administratives locales, d'interagir avec un acteur neutre.

La réduction du nombre de dispositifs, leur repolitisation ainsi qu'une meilleure diffusion des procédures nous semblent être des solutions qui pourraient rapidement être mises en œuvre par la démocratie sud-africaine. Un obstacle majeur semble néanmoins se présenter : pour qu'elles puissent être adoptées, encore faudrait-il que des acteurs politiques en prennent la décision.

## **B. Des évolutions possibles de la situation socio-politique en Afrique du Sud**

Notre thèse a montré que le problème dans l'organisation des dispositifs participatifs en Afrique du Sud n'était pas tant dans l'absence de procédures participatives que dans le manque de volonté des différents acteurs concernés de les mettre en œuvre. La domination politique de l'ANC semble empêcher la venue d'une démocratie plus participative. Qui plus est, de fortes inégalités sociales demeurent et empêchent la participation des plus démunies. Ces situations ne sont pourtant inéluctables, et leurs évolutions pourraient permettre de repenser la place accordée à la participation du public en Afrique du Sud.

Les inégalités sociales, qui étaient le produit d'une oppression imposée sous l'apartheid sont devenues structurelles à la démocratie, c'est-à-dire le produit de pratiques quotidiennes d'une société libérale « *bien intentionnée* » (Gervais-Lambony, 2017). La démocratie n'est en effet pas parvenue à éradiquer les injustices spatiales, qui sont reproduites au sein des métropoles sud-africaines à l'heure actuelle et contribuent à renforcer le sentiment d'injustice vécus par les plus défavorisés (Gervais-Lambony, 2017). Nos conclusions rejoignent ce constat : les dispositifs participatifs ont conduit à la reproduction des inégalités sociales héritées de l'apartheid. Elles expliquent également pourquoi la participation du public n'est pas un instrument favorisant la justice spatiale.

Afin que la situation puisse évoluer, les auteurs les plus pessimistes soulignent la nécessité de transformations en profondeur, qui ne semblent pas susceptibles d'advenir rapidement. Von Holdt (2013) suggère ainsi que pour sortir de l'Etat violent qu'est selon lui est train de devenir la démocratie sud-africaine, il faudrait à la fois que les fortes inégalités sociales soient réduites et qu'une nouvelle coalition politique prenne le pouvoir. Il estime que les capacités adaptatives que l'ANC a démontré jusqu'alors rendent ce futur lointain.

Malgré la domination de l'ANC au plan national depuis la transition, la République Sud-Africaine n'est cependant pas une démocratie de façade :

*« Après le "miracle" de la transition négociée entre le mouvement de libération et les défenseurs de l'apartheid, la coexistence d'un parti ultra-majoritaire et du système démocratique est le second miracle de l'Afrique du Sud, un miracle non dit en quelque sorte » (Vircoulon, 2004: 22).*

Les élections y sont en effet libres, tout comme la vie politique, le droit d'expression n'est pas menacé ni l'opposition inquiétée (id.) Le pouvoir de l'ANC s'affaiblit depuis plusieurs années. Les élections municipales ont successivement marqué un recul du parti. Elles sont également le signe que *« la sphère politique locale subit de front un mécontentement populaire croissant qui, pour l'heure, sanctionne seulement une décentralisation inefficace mais pourrait bien se tourner plus tard vers le leadership national »* (Vircoulon, 2006b: 197).

Les mobilisations sociales se multiplient par ailleurs en Afrique du Sud dans divers domaines. Une analyse des causes d'incidents de violence xénophobe qui se sont produits à la fois des années 2000 révèle la frustration d'une classe ouvrière ainsi que d'une classe urbaine défavorisée. Selon l'auteur, il existe des issues possibles à cette frustration : elle peut soit se transformer en agression contre les nouvelles élites locales et nationales, jugées responsables de l'accroissement des inégalités ; soit prendre la forme de mobilisations pour accéder à des acquis sociaux qui apparaissent comme étant réservés à des privilégiés (Bekker, 2016: 283). Les mobilisations de plus démunis pourraient donc conduire à des changements politiques, que ce soit par la violence ou par des mobilisations plus pacifiques.

Les possibilités d'évolutions de la démocratie sud-africaine sont ainsi susceptibles d'intervenir par le haut ou le bas, de manière plus ou moins pacifique, dans le cadre des règles démocratiques ou non. La démocratie sud-africaine n'a de cesse de « surprendre » et « désorienter » les observateurs (Vircoulon, 2004), et l'évolution vers une démocratie plus participative n'est donc pas un futur à enterrer.

### **C. Démocratie participative et représentative, une inclusion impossible ?**

En étudiant des dispositifs participatifs et non la démocratie participative, nous avons considéré la participation du public comme un instrument au sein d'une démocratie représentative. Notre analyse de l'instrument participatif dans le domaine de l'environnement en Afrique du Sud révèle qu'il a plus été un traceur qu'un moteur du changement. Il souligne tant la persistance d'inégalités sociales que d'une manière de faire propre aux démocraties représentatives. Le rêve d'une démocratie représentative offrant aux citoyens de véritables opportunités de codécision est-il pour autant inatteignable ?

La question de la compatibilité entre démocratie participative et représentative n'est pas nouvelle, et l'emprise des élus sur les dispositifs a déjà été soulignée :

*« C'est une constante dans le fonctionnement concret des outils de démocratie participative : on observe en leur sein la reconstitution de logiques représentatives. L'appropriation de l'idée de « démocratie participative » par les élus s'est accompagnée de sa définition a minima et d'affirmation récurrentes de l'évidente compatibilité de celle-ci avec le lien représentatif qu'elle est censée compléter et régénérer »* (Blatrix, 2009: 115).

L'inscription du principe participatif dans la constitution ou les lois d'un pays ne suffit pas, et les élus n'ont pas d'intérêt a priori à permettre aux citoyens de codiriger. Pour que cette possibilité puisse se réaliser, comme elle ne semble pas pouvoir être motivée spontanément par des acteurs politiques élus au sein de systèmes représentatifs, la mobilisation de citoyens paraît nécessaire.

Tant les crises aujourd'hui vécues en Europe que celles vécues en Afrique du Sud semblent être en mesure de déboucher sur des changements de régimes politiques. Pour qu'une nouvelle forme de combinaison entre démocraties représentatives et participatives puisse être inventée, et se réaliser, la mobilisation des citoyens en ce sens doit être constante et un nouveau régime ne pourra être effectif qu'à condition que la participation se poursuive au-delà de sa proclamation.

# Annexes

---

## **Annexe I : Liste des acteurs interrogés**

Nous avons procédé aux entretiens lors de deux phases de terrain de quatre mois en 2014 et six mois en 2015 en Afrique du Sud. Le Général Holomisa est le seul à avoir accepté de ne pas parler sous le couvert de l'anonymat. Pour ne pas compromettre l'anonymat des autres acteurs interrogés, nous mentionnons leurs statuts, le nom de l'organisation à laquelle ils sont rattachés au moment de l'entretien (de manière à ce qu'ils ne puissent toutefois pas être identifiés nommément), puis la date de l'entretien. Les numéros attribués permettent notamment de différencier les personnes auxquelles nous avons attribué un statut identique, afin qu'elles ne puissent pas être nommément identifiées. Lorsque les acteurs ont été interrogés deux fois, nous indiquons les deux dates d'entretiens. Nous avons mené deux entretiens par visioconférence. Dans ces cas, nous le mentionnons après la date.

1. Directeur associé, Enst and Young (EY) South Africa, le 29/08/2014.
2. Directeur d'unité, Ministère national de l'Environnement, les 29/08/2014 et 16/10/2015.
3. Directeur adjoint d'une unité, Ministère national de l'Environnement, le 29/08/2014.
4. Agent de l'unité environnementale, Municipalité district d'uThukela, le 08/09/2014.
5. Agent du contrôle environnemental pour la municipalité district d'uThukela, Ministère du Développement Economique, du Tourisme et des Affaires Environnementales de la province du Kwazulu-Natal, les 10/09/2014 et 27/05/2015.
6. Consultant junior, Institute of Natural Resources, le 17/09/2014.
7. Consultant senior, Institute of Natural Resources, le 17/09/2014.
8. Consultant, Mott MacDonald PDNA Kwazulu-Natal, le 18/09/2014.
9. Chercheur, Université de Pietermaritzburg, les 22/09/2014 et 26/09/2014.
10. Urbaniste, Municipalité district d'uThukela, le 23/09/2014.
11. Agent de l'unité de gestion des côtes, Ministère du Développement Economique, du Tourisme et des Affaires Environnementales de la province du Kwazulu-Natal, le 26/09/2014.
12. Urbaniste indépendant, le 29/09/2014.
13. Consultant, NEMAI Consulting, le 03/10/2014.
14. Agent de l'unité d'évaluation des études d'impact environnemental pour la municipalité district d'uThungulu, Ministère du Développement Economique, du Tourisme et des Affaires Environnementales de la province du Kwazulu-Natal, le 06/10/2014.

15. Agent en soutien au gouvernement local d'uThungulu, Ministère national de l'Environnement, le 08/10/2014.
16. Urbaniste, Municipalité district d'uThungulu, le 08/10/2014.
17. Consultant, Royal HaskoningDHV, le 10/10/2014.
18. Agent de l'unité de gestion des côtes, Municipalité locale de Cape Town, le 17/10/2014.
19. Conseiller scientifique senior de l'unité nationale de gestion des côtes, Ministère national de l'Environnement, le 28/10/2014.
20. Agent de l'unité de gestion des côtes, Ministère des Questions Environnementales et de la Planification du Développement de la province du Western Cape, le 28/10/2014.
21. Agent de l'unité de gestion des côtes, Ministère des Questions Environnementales et de la Planification du Développement de la province du Western Cape, le 28/10/2014.
22. Consultant, Mott MacDonald PDNA Western Cape, le 06/11/2014
23. Chercheur de la faculté de la planification régionale et locale, Université de Cape Town, le 06/11/2014.
24. Professeur de la faculté des sciences environnementales et géographiques, Université de Cape Town, le 07/11/2014.
25. Directeur d'une unité, Ministère des Questions Environnementales et de la Planification du Développement de la province du Western Cape, le 10/11/2014.
26. Agent de l'unité de planification et coordination politique pour la gouvernance environnementale, Ministère des Questions Environnementales et de la Planification du Développement de la province du Western Cape, le 13/11/2014.
27. Agent de l'unité de gestion des terres, Ministère des Questions Environnementales et de la Planification du Développement de la province du Western Cape, le 13/11/2014.
28. Agent de l'unité en charge de l'IDP, Municipalité district d'Eden, le 18/11/2014.
29. Chercheur de l'unité de recherche sur la soutenabilité, Université Nelson Mandela Metropolitan, le 19/11/2014.
30. Urbaniste, Municipalité district d'Eden, le 19/11/2014.
31. Chercheur, Université de Rhodes, le 24/11/2014 (par visioconférence).
32. Agent de l'unité pour la gestion des côtes et de la biodiversité, Municipalité district d'Eden, le 26/11/2014.
33. Chercheur, Institut de Recherche Océanographique, le 26/11/2014 (par visioconférence).
34. Associé, Environmental Resources Management Southern Africa, le 05/12/2014.
35. Agent de l'unité d'urbanisme, Ministère national de l'Environnement, le 29/04/2015.
36. Agent de l'unité d'urbanisme, Ministère national de l'Environnement, le 29/04/2015.
37. Agent de l'unité d'urbanisme, Ministère national de l'Environnement, le 29/04/2015.
38. Membre d'une communauté rurale à Indaka, le 21/05/2015.
39. Membre d'une communauté rurale à Indaka, le 21/05/2015.

40. Agent en soutien au gouvernement local d'uThukela, Ministère national de l'Environnement, le 26/05/2015.
41. Conseiller municipal, Comité du Maire de la municipalité district d'uThukela, le 28/05/2015.
42. Agent de l'unité de politique de la gestion des côtes et mise en œuvre stratégique, Ministère national de l'Environnement, le 09/06/2015.
43. Consultant, Terramanzi Group, le 10/06/2015.
44. Bénévole, WESSA George, le 17/06/2015.
45. Directeur de la conservation, WESSA George, le 19/06/2015.
46. Gestionnaire, Cape Nature, le 22/06/2015.
47. Agent des services de conservation, Cape Nature, le 22/06/2015.
48. Agent de l'unité de gestion des terres, Cape Nature, le 23/06/2015.
49. Bénévole, Garden Route Dam Action Group, le 29/06/2015.
50. Dicter adjoint d'une unité déconcentrée, Ministère des Questions Environnementales et de la Planification du Développement de la province du Western Cape, le 01/07/2015.
51. Propriétaire terrien, résidant dans la municipalité district d'Eden, le 02/07/2015.
52. Urbaniste, WM de Kock Associates, le 03/07/2015.
53. Bénévole, Plettenberg Bay Community Environment Forum, le 07/07/2015.
54. Bénévole, Plettenberg Bay Community Environment Forum, le 07/07/2015.
55. Employé, Lower Breede River conservancy, le 08/07/2015.
56. Urbaniste, Municipalité locale de Knysna, le 09/07/2015.
57. Agent de la gestion environnementale, Municipalité locale de Knysna, le 09/07/2015.
58. Conseiller municipal, Comité du Maire de la municipalité district d'Eden, le 12/07/2015.
59. Membre, George Shore Angling Club, le 13/07/2015.
60. Agent en soutien au gouvernement local d'Eden, Ministère national de l'Environnement, le 15/07/2015.
61. Consultant, Sharples Environmental Services, le 17/07/2015.
62. Journaliste, George Herald, le 19/07/2015.
63. Administrateur d'une unité déconcentrée, Ministère des Questions Environnementales et de la Planification du Développement de la province du Western Cape, le 21/07/2015.
64. Conseiller municipal, Municipalité locale de George, le 21/07/2015.
65. Agent de l'unité des parcs et loisirs, Municipalité locale de George, le 21/07/2015.
66. Professeur de la faculté des populations, de l'environnement et de l'aménagement, Université de Massey, les 29/07/2015 et 23/08/2015.
67. Ancien chargé de mission, WESSA, le 03/08/2015.
68. Consultant, Green Diamond, le 05/08/2015.
69. Journaliste, Zululand Observer, le 14/08/2015.
70. Chargé de mission, Richards Bay Clean Air Association, le 14/08/2015.

71. Agent de l'unité d'aménagement environnemental, Municipalité locale d'uMhlathuze, le 15/08/2015.
72. Chargé de mission, uThungulu Community Foundation, le 17/08/2015.
73. Mètreur, QS2000 Plus, le 24/08/2015.
74. Employé, Transnet NPA, le 26/08/2015.
75. Employé, Transnet NPA, le 26/08/2015.
76. Employé, Transnet NPA, le 26/08/2015.
77. Employé de l'unité environnementale, Mondi, 27/08/2015.
78. Conseiller municipal, Comité du Maire de la municipalité district d'uThungulu, le 01/09/2015.
79. Bénévole, Mtunzini Conservancy, le 02/09/2015.
80. Bénévole, Mtunzini Conservancy, le 02/09/2015.
81. Conseiller municipal, Municipalité locale d'uMhlathuze, le 02/09/2015.
82. Membre du Parlement de la province du Kwazulu-Natal, Ministère du Développement Economique, du Tourisme et des Affaires Environnementales, le 02/09/2015.
83. Gestionnaire dans le district d'uThungulu, Ezemvelo KZN Wildlife, le 03/09/2015.
84. Employé de l'unité environnementale, Richards Bay Minerals, le 09/09/2015.
85. Chargé de mission, Wilderness Foundation, le 21/09/2015.
86. Consultant, Thorn-ex, le 22/09/2015.
87. Agent de l'unité d'aménagement, Ezemvelo KZN Wildlife, le 23/09/2015.
88. Urbaniste, Ezemvelo KZN Wildlife, le 23/09/2015.
89. Spécialiste de la participation publique, Phelamanga, le 28/09/2015.
90. Gestionnaire dans le Drakensberg, Ezemvelo KZN Wildlife, le 28/09/2015.
91. Bénévole, EarthWatch, le 02/10/2015.
92. Chargé de mission, African Conservation Trust, le 05/10/2015.
93. Agent de l'unité de gestion des terres, Ministère de la Coopération Gouvernementale et des Affaires Traditionnelles de la province du Kwazulu-Natal, 07/10/2015.
94. Agent de l'unité de planification stratégique, Ministère du Développement Economique, du Tourisme et des Affaires Environnementales de la province du Kwazulu-Natal, le 09/20/2015.
95. Consultant, Environomics, le 13/10/2015.
96. Mr Bantu Holomisa, Président de l'UDM, le 19/10/2015.
97. Membre du comité de direction, IAP2 Southern Africa, le 20/10/2015.
98. Ancien membre du comité de direction, IAP2 Southern Africa, le 20/10/2015.



## **Annexe II : Echanges de courriels**

Afin de contacter les acteurs que nous souhaitons interrogés, nous avons établi un premier contact par courriel ou téléphone. Plusieurs courriels ont ensuite généralement été échangés pour définir un lieu et une date d'entretien. Nous ne souhaitons pas ici retranscrire l'intégralité de nos correspondances par courriels, mais seulement les échanges que nous citons dans notre thèse et qui n'ont pas pu aboutir à des rencontres en personne.

1. Membre du Parlement de la province du Western Cape, échange de courriels du 20 au 27/07/2015.
2. Chercheur, un des auteurs d'une étude sur les premières études d'impact environnemental sud-africaines, échange de courriels du 21 au 22/06/2016.
3. Observateur international, ancien membre du Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI), échange de courriels du 07 au 19/07/2016.

## **Annexe III : Réunions observées**

Nous avons assisté à six réunions lors de nos deux périodes de terrain en Afrique du Sud. Nous mentionnons d'abord le numéro attribué à la réunion, son nom, son statut (ouverte ou fermée au public), le lieu et la date à laquelle elle a eu lieu.

1. *Presentation of the Draft uThukela EMF Desired State Report and Strategic Environmental Management Plan (SEMP)*, ouverte au public, à Ladysmith, le 03/10/2014.
2. *Garden Route National Forum meeting*, fermée au public, à Knysna, le 03/12/2014.
3. *Eden Municipal Coastal Committee*, fermée au public, à George, le 30/06/2015.
4. *Plettenberg Bay Community Environment Forum*, ouverte aux membres du forum, à Plettenberg Bay, le 07/07/2015.
5. *uThungulu Coastal Working Group*, ouverte à certains représentants du public sur invitation, à Richards Bay, le 04/09/2015.
6. *iMfolozi Community Wilderness Alliance (ICWA) planning meeting*, ouverte à certains représentants associatifs, à Ballito, le 29/09/2015.

# Table des matières détaillée

---

Résumé.....	2
Remerciements .....	4
Table des matières .....	5
Liste des abréviations et sigles.....	6
Liste des figures et tableaux.....	8
Liste des encadrés .....	9
 <b>Introduction</b> .....	 10
I La transition démocratique comme opportunité de reconsidérer la participation du public et les questions environnementales.....	13
II Des origines sociales et politiques des défis environnementaux sud-africains .....	16
III L'étude de la construction de la participation comme moyen d'appréhender l'action publique en Afrique du Sud .....	21
<b>Chapitre I</b> Cadre analytique .....	24
I De l'étude de la participation à l'instrument participatif.....	24
A. Des recherches souvent focalisées sur les procédures .....	24
B. Rattacher l'étude de la participation à une sociologie de l'action publique.....	28
C. Une démarche en trois temps pour comprendre comment les acteurs façonnent la participation .....	31
II Un état des recherches sur la démocratie participative sud-africaine .....	33
A. Un sombre bilan des premières années de mise en œuvre de la démocratie participative .....	33
B. L'exemple de la participation prônée par la nouvelle politique de l'eau.....	36
III Acteurs et enjeux de la participation environnementale en Europe et aux Etats-Unis .....	40
A. La société civile, un lanceur d'alerte .....	40
B. Le contexte politique états-unien, favorable à la prise en compte de l'environnement.....	41
C. Le rôle des institutions politico-administratives en Europe.....	42
IV Hypothèses de recherche.....	44
A. La compétition politique comme moteur de la participation .....	44
B. Le poids des structures administratives .....	46
C. Le profil des prestataires .....	48
D. Les combats des acteurs sociaux.....	50

V Une méthodologie synchrétique.....	53
A. Une étude de plusieurs dispositifs participatifs environnementaux .....	53
B. Le choix de municipalités diverses au sein de deux provinces .....	55
C. Des sources variées .....	61
D. Plan.....	63
 PREMIERE PARTIE La construction de la participation environnementale au niveau national .....	65
<b>Chapitre II</b> Des origines de la participation environnementale sud-africaine .....	68
I Les études d'impact et lois environnementales sous l'apartheid, une première étape dans la construction de la participation environnementale?.....	69
A. Des évolutions qui ne sont pas le signe d'une révolution.....	69
1. Un faible recours à la participation du public pour les premières études d'impact environnemental sud-africaines.....	71
2. La première loi environnementale générale laisse très peu de place au public.....	72
3. La prise en charge des études d'impact par des fonctionnaires peu habitués à consulter le public .....	74
B. Les causes de ces premières évolutions.....	79
1. Une influence de l'international qui ne peut être négligée .....	79
2. Une ouverture participative dans le domaine de l'environnement en vue de la transition	82
3. La mobilisation de Sud-Africains avantagés comme moteur de l'importation des études d'impact environnemental.....	83
II La participation du public aux premières lois environnementales de la démocratie .....	87
A. Des origines politiques de la participation à l'élaboration des nouvelles lois environnementales .....	87
2. Des processus participatifs d'élaboration des nouvelles lois environnementales, initiés sous une impulsion politique ?.....	90
3. La transition politique comme fenêtre d'opportunité.....	95
B. Les acteurs qui ont façonné la participation environnementale de la démocratie .....	98
1. Des dispositifs plus participatifs que dans d'autres domaines .....	98
2. Les initiateurs et organisateurs de ces dispositifs.....	105
a) Le processus de formulation participative de la loi NEMA entravé par des conflits ..	106
b) Le processus participatif pour la gestion soutenable des côtes, impulsé par une administration éloignée du pouvoir central.....	108
3. Les participants qui ont eu une influence sur les textes .....	112

a) L'influence de nouvelles associations et de l'arène internationale sur la loi environnementale cadre .....	112
b) La difficile prise en compte des voix des populations dans l'ICMA.....	115
Conclusion .....	117
<b>Chapitre III</b> L'opérationnalisation de la démocratie participative environnementale .....	119
I L'évolution de la place accordée à la participation environnementale au niveau national au sein de la démocratie.....	120
A. Participation et environnement peinent à se faire reconnaître comme des priorités politiques nationales .....	120
B. Des nouveaux Livres Blancs, élaborés de manière moins participative que dans la période précédente .....	128
1. Des processus moins transparents.....	129
2. Les processus participatifs environnementaux ne sont plus exemplaires .....	131
3. Des éléments déclencheurs de ces processus législatifs.....	132
C. Les nouvelles préoccupations des fonctionnaires du Ministère de l'Environnement .....	134
II La place de la participation du public au sein des études d'impact environnemental .....	139
A. Des évolutions légales concourant à minimiser la place de la participation du public au sein de ces études d'impact.....	139
1. Les premières règles encouragent peu la participation du public .....	139
2. Les évolutions des principes relatifs à la participation du public ne vont pas dans le sens de son élargissement.....	140
3. Le cadre général est de moins en moins favorable à l'expression du public .....	143
B. Des raisons de ces évolutions légales.....	145
1. Un processus d'élaboration des règles peu participatif et opaque .....	146
2. Les fonctionnaires du ministère national cherchent à conserver l'étude d'impact en dépit de pressions.....	148
3. Les instigateurs de pressions.....	152
C. Les études d'impact environnemental ne renouvellent pas la participation environnementale .....	153
1. La qualité des études d'impact comme le public amené à y participer évolue peu .....	154
2. La participation du public comme « case à cocher » pour les fonctionnaires .....	159
3. Des fonctionnaires du ministère national, conscients de ces limites, cherchent à promouvoir de nouveaux outils .....	162
III La promotion d'autres outils environnementaux, pour permettre une meilleure participation du public ? .....	163
A. De nouveaux plans et programmes plus stratégiques et proactifs.....	166

1. Les EMFs se détachent des autres instruments environnementaux par leur caractère stratégique et leur origine sud-africaine .....	166
2. Les CMPs, instruments incontestés de la gestion des côtes sud-africaine .....	169
B. Des opportunités de participation élargies .....	171
1. La participation du public obligatoire pour ces deux instruments est différente mais pas négligeable .....	171
2. Un cadre légal pour ces EMFs et CMPS favorable à la participation du public.....	173
C. Des facteurs susceptibles de limiter la participation du public.....	175
Conclusion .....	178
SECONDE PARTIE La construction de la participation environnementale au niveau local .....	179
<b>Chapitre IV</b> Le faible intérêt des structures politico-administratives nationales et provinciales pour la participation environnementale locale .....	184
I Des raisons du lancement des plans environnementaux par les ministères provinciaux et nationaux de l'environnement.....	186
A. Des différences politico-administratives entre les provinces .....	186
B. Des visions différentes des plans et programmes environnementaux locaux selon les provinces .....	190
C. Les plans et programmes environnementaux locaux à financer par les structures nationales et provinciales, un choix politique .....	194
II Des fonctionnaires provinciaux et nationaux qui ne demandent ni ne défendent une large participation du public à l'élaboration des plans et programmes environnementaux locaux .....	197
A. Une définition peu participative du cahier des charges par les fonctionnaires provinciaux .....	198
B. La faible implication des fonctionnaires du ministère national en appui aux districts dans l'organisation de la participation environnementale locale .....	202
C. L'absence d'une demande par les fonctionnaires provinciaux et nationaux d'une large participation environnementale locale .....	208
III Des structures administratives provinciales pour la protection de l'environnement peu sensibles aux dispositifs participatifs locaux officiels .....	213
A. Des fonctionnaires du ministère provincial peu préoccupés par les plans environnementaux locaux .....	214
B. Les relations différentes des organismes de conservation de la biodiversité avec le public selon les provinces .....	218
Conclusion .....	224
<b>Chapitre V</b> L'implication variable des acteurs politico-administratifs locaux dans la participation environnementale .....	226

I Le manque d'intérêt des acteurs politiques locaux pour l'environnement et la participation du public .....	228
A. La place marginale de l'environnement et la participation dans les campagnes politiques locales.....	228
1. Des programmes de campagne peu centrés sur la participation environnementale.....	228
2. Des maires assumant la volonté de développement économique de leurs districts .....	231
3. Des élus locaux confirmant leur priorité pour le développement .....	234
4. Des origines des ressemblances entre les programmes de différents partis politiques.	235
B. L'absence d'implication en pratique des élus locaux dans la participation environnementale locale .....	240
1. Les maires des municipalités districts .....	240
2. Les élus de municipalités locales.....	241
II Une implication des structures administratives municipales dans le suivi des plans et programmes environnementaux locaux dépendante de leurs ressources.....	245
A. Des structures administratives municipales diversement équipées en matière d'environnement.....	245
1. La difficile prise en compte de l'environnement dans le district d'uThukela .....	245
2. Des collaborations bénéfiques pour l'intégration des questions environnementales dans le district d'uThungulu.....	247
3. L'environnement porté par certains fonctionnaires du ditric d'Eden .....	249
B. Des dispositifs portés, ou critiqués, par des « champions » municipaux.....	253
1. Une implication limitée dans l'organisation des dispositifs participatifs financés par les ministères provinciaux et nationaux .....	253
2. Collaborer ou faire participer le public, deux stratégies différentes selon les municipalités	258
Conclusion .....	264
<b>Chapitre VI Consultants contre consultants .....</b>	<b>266</b>
I Des « consultants environnementaux » blâmant le public pour son manque de participation ...	267
A. Vendre une « recette standard » à bas coût.....	267
B. L'organisation de dispositifs participatifs <i>a minima</i> .....	273
II Des consultants cherchant à se distinguer en organisant différemment la participation du public .....	281
A. Des consultants travaillant à leur compte.....	281
B. Des dispositifs participatifs au centre de l'attention .....	287
III La domination du marché par une variété de consultants environnementaux, au détriment des spécialistes de la participation du public .....	295
A. Une majorité de consultants prête peu de cas à la participation publique .....	295

B. Les spécialistes de la participation publique, voués à disparaître ?.....	301
Conclusion .....	308
<b>Chapitre VII</b> L'influence mineure des acteurs sociaux sur la construction de la participation environnementale .....	310
I Des industriels qui s'imposent comme des participants incontournables.....	311
A. Les acteurs industriels participant à l'élaboration des plans et programmes environnementaux à Richards Bay .....	311
B. La neutralisation de la participation environnementale par les acteurs industriels.....	319
II Des organisations pour la protection de l'environnement diversement impliquées dans la participation locale .....	323
A. Des associations nationales qui s'impliquent de moins en moins dans la participation environnementale locale.....	324
B. Des organisations environnementales locales aux ressources variables.....	329
C. Les plus vulnérables, pas intéressés par la participation environnementale ?.....	336
III Un projet de recherche international rattaché à l'EMF d'uThukela, favorisant une meilleure participation du public ?.....	342
A. La participation environnementale organisée dans le cadre du projet Afromaison .....	343
B. Des limites du processus participatif du projet Afromaison, réduisant sa pertinence par rapport à l'EMF d'uThukela .....	345
C. Des difficultés de la prise en compte du projet et de l'EMF par les autorités .....	347
Conclusion .....	350
<b>Conclusion</b> .....	352
I Des dispositifs de moins en moins participatifs .....	354
A. Déconstruire le mythe fondateur de la participation environnementale sud-africaine.....	354
B. L'évolution des dispositifs participatifs environnementaux nationaux .....	357
C. Des convergences et différences des dispositifs participatifs environnementaux locaux..	359
II Expliquer la construction de la participation environnementale.....	364
A. Des acteurs politiques qui se désintéressent de la participation environnementale.....	364
B. Favoriser la participation du public, une stratégie administrative coûteuse.....	368
C. Consultants environnementaux contre spécialistes de la participation du public .....	371
D. Le rôle marginal des acteurs sociaux dans la construction de la participation environnementale .....	374
E. Mise en relation des stratégies des différentes catégories d'acteurs .....	376
F. Des limites de notre thèse.....	379



III Envisager un renouvellement de la participation environnementale en Afrique du Sud, une utopie ?.....	380
A. Des solutions évoquées par les acteurs interrogés pour améliorer le niveau de participation	380
B. Des évolutions possibles de la situation socio-politique en Afrique du Sud.....	383
C. Démocratie participative et représentative, une inclusion impossible ?.....	384
Annexes .....	386
Annexe I : Liste des acteurs interrogés.....	386
Annexe II : Echanges de courriels.....	390
Annexe III : Réunions observées.....	390
Table des matières détaillée .....	391
Bibliographie.....	398

# Bibliographie

---

- Adelzadeh, A. (1996). From the RDP to GEAR: the gradual embracing of neo-liberalism in economic policy. *Transformation*, 31, 66-95.
- Adu-Amankwah, K., et Kester, G. (1999). *Comment réussir la participation démocratique en Afrique*. Paris: Harmattan.
- Aldrin, P., et Hube, N. (2016). L'Etat participatif. Le participationnisme saisi par la pensée d'Etat. *Gouvernement et action publique*, 2(2), 9-29.
- Allal, A. (2016). "Penser global, agir dans un bocal" Participation locale, régulation néo-libérale et situation autoritaire en Tunisie. (2006-2010). *Gouvernement et action publique*, 2(2), 153-181.
- Aonuma, S., et Blandin, X. (2012). Tradition rhétorique et transition démocratique. Histoire de l'art oratoire et de ses publics dans le Japon du début de l'ère moderne. *Participations*, 3(2), 141-160.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, 35(4), 216-224.
- Atkinson, D. (2007). Taking to the streets: has developmental local government failed South Africa? In S. Buhlungu, J. Daniel, R. Southall et J. Lutchman (Eds.), *State of the nation. South Africa 2007* (pp. 53-77). Cape Town: HSRC Press.
- Aubertin, C. (2012). Repenser le développement du monde : le Brésil se met en scène à Rio +20. *Mouvements*, 70(2), 43-58.
- Ballard, R., Bonin, D., Robinson, J., et Xaba, T. (2008). Planification stratégique et formes émergentes de démocratie à Ethekeini, Durban. *Revue Tiers Monde*, 196(4), 837-850.
- Ballet, J., Kouamékan Koffi, J. M., et Koména, K. B. (2011). *Comment préserver les ressources naturelles ? le mythe de la gestion participative*. Paris: Ed. Rue d'Ulm.
- Barbier, R., et Larrue, C. (2011). Démocratie environnementale et territoires: un bilan d'étape. *Participations*, 1(1), 67-104.
- Bekker, S. (2016). 2008 et 2015, pistes d'interprétation de deux flambées xénophobes en Afrique du Sud. In R. Porteilla, J. Hayem, M. Séverin et P. Dika (Eds.), *Afrique du Sud. 20 ans de démocratie contrastée* (pp. 273-283). Paris: L'Harmattan.

- Bénit-Gbaffou, C., et Gervais-Lambony, P. (2008). Les formes de la démocratie locale dans les villes sud-africaines. *Revue Tiers Monde*, 196(4), 733-739.
- Bess, M. D. (1995). Ecology and Artifice: Shifting Perceptions of Nature and High Technology in Postwar France. *Technology and Culture*, 36(4), 830-862.
- Blanchon, D. (2006). La politique de l'eau en Afrique du Sud : le difficile équilibre entre développement durable et valorisation optimale de la ressource. *Développement durable et territoires*, 6, 2-13.
- Blatrix, C. (2000). *La "démocratie participative", de mai 68 aux mobilisations anti-tgv. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*. Université Paris I - Panthéon Sorbonne.
- Blatrix, C. (2002). Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective. *Politix*, 15(57), 79-102.
- Blatrix, C. (2009). La démocratie participative en représentation. *Sociétés contemporaines*, 74(2), 97-119.
- Blatrix, C. (2012). Des sciences de la participation: paysage participatif et marché des biens savants en France. *Quaderni*, 79(3), 59-80.
- Blondiaux, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie: actualité de la démocratie participative*. Paris: Seuil.
- Blondiaux, L., et Fourniau, J.-M. (2011). Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie: Beaucoup de bruit pour rien? *Participations*, 1(1), 8-35.
- Blondiaux, L., et Sintomer, Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix*, 15(57), 17-35.
- Boakye, M. K., et Akpor, O. B. (2012). Community participation in water resources management in South Africa. *International Journal of Environmental Science and Development*, 3(6), 511-516.
- Bonaccorsi, J., et Nonjon, M. (2012). «La participation en kit»: l'horizon funèbre de l'idéal participatif. *Quaderni*(3), 29-44.
- Bond, P. (2016). La persistance d'un potentiel socialiste en Afrique du Sud: entre doutes et colère. In R. Porteilla, J. Hayem, M. Séverin et P. Dika (Eds.), *Afrique du Sud. 20 ans de démocratie contrastée* (pp. 129-151). Paris: L'Harmattan.

- Bourblanc, M. (2012). Transforming Water Resources Management in South Africa. 'Catchment Management Agencies' and the Ideal of Democratic Development. *Journal of International Development*, 24(5), 637-648.
- Bourblanc, M. (2017). State Transformation and Policy Networks: The Challenging Implementation of New Water Policy Paradigms in Post-Apartheid South Africa. *Water Alternatives*, 10(2), 303-321.
- Bourblanc, M., et Blanchon, D. (2014). The challenges of rescaling South African water resources management: Catchment Management Agencies and interbasin transfers. *Journal of Hydrology*, 519, 2381-2391.
- Brooks, H. (2017). The mass movement and public policy: discourses of participatory democracy in post-1994 South Africa. *The Journal of Modern African Studies*, 55(1), 105-127.
- Brown, J. (2013). Can Participation Change the Geography of Water? Lessons from South Africa. *Annals of the Association of American Geographers*, 103(2), 271-279.
- Bullard, R. D. (1990). Race, Class, and the Politics of Place *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*. Boulder: Westview Press.
- Bullier, A.-J. (1988). *Partition et répartition : Afrique du Sud : histoire d'une stratégie ethnique*. Université de la Sorbonne Nouvelle.
- Cabannes, Y. (2006). Les budgets participatifs en Amérique latine. *Mouvements*, 47-48(5), 128-138.
- Cabestan, J.-P. (2015). La diversification des formes de participation politique et la difficile émergence d'une société civile. In J.-P. Cabestan (Ed.), *Le système politique chinois: un nouvel équilibre autoritaire*. Paris: Presses de Sciences po.
- Callon, M., Lascoumes, P., et Barthe, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Éd. du Seuil.
- Cameron, R. (2010). La redéfinition des relations politico-administratives en Afrique du Sud. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 76(4), 709-734.
- Carruthers, J. (1989). Creating a National Park, 1910 to 1926. *Journal of Southern African Studies*, 15(2), 188-216.
- Chartier, D., et Foyer, J. (2012). Rio+20 : la victoire du scénario de l'effondrement ? *Ecologie & politique*, 45(2), 117-130.

- Chipkin, I. (2011). Design flaws in CIPRO. Ambivalence to the New Public Management in South Africa. *Public Affairs Research Institute Short Essays*(2), 1-19.
- Chipkin, I., et Marchal, R. (2002). Les nouveaux futuristes : transformer les machines étatiques. *Politique africaine*, 88(4), 153-167.
- Cock, J. (2004). *Connecting the red, brown and green: The environmental justice movement in South Africa*. Durban: School of Development Studies, University of Kwazulu-Natal.
- Cock, J. (2008). Nature, pouvoir et justice en Afrique du Sud. *Ecologie & politique*, 35(1), 61-77.
- Cooke, B., et Kothari, U. (2001). The case for participation as tyranny. In B. Cooke et U. Kothari (Eds.), *Participation: The New Tyranny?* (pp. 1-15). London: Zed Books.
- Corder, H. (1994). Towards a South African Constitution. *The Modern Law Review*, 57(4), 491-533.
- Cornevin, M. (1979). *L'apartheid: pouvoir et falsification historique*. Paris: UNESCO.
- Cossart, P., Talpin, J., et Keith, W. (2012). Introduction. Comparer les pratiques délibératives à travers les époques : une aberration historique ? *Participations*, 3(2), 5-47.
- Crouzel, I. (2007). Les transformations de la gouvernance urbaine en Afrique du Sud. In L. Fouchard (Ed.), *Gouverner les villes d'Afrique: état, gouvernement local et acteurs privés* (pp. 35-52). Paris: Karthala.
- Dreyfus, F. (2006). L'administration, enjeu de la transition en Afrique du Sud. In W. Andreff (Ed.), *La transition vers le marché et la démocratie* (pp. 231-243). Paris: La Découverte.
- Durrheim, K., Mtose, X., et Brown, L. (2011). *Race Trouble: Race, Identity and Inequality in Post-Apartheid South Africa*. Plymouth: Lexington Books.
- Enguéléguélé, M. (2008). Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne. *Politique et Sociétés*, 27(1), 3-28.
- Everatt, D. (2016). The Era of Ineluctability? Post-Apartheid South Africa After 20 Years of Democratic Elections. *Journal of Southern African Studies*, 42(1), 49-64.
- Faysse, N. (2004). Challenges for fruitful participation of smallholders in large-scale water resource management organisations: selected case studies in South Africa. *Agrekon*, 43(1), 52-73.
- Federico, V. (2012). *Citoyenneté et participation politique en Afrique du sud*. Paris: l'Harmattan.

- Fig, D. (1999). L'environnement en Afrique du Sud : l'État et la société civile face aux nouveaux enjeux. *Tiers-Monde*, 40(159), 579-595.
- Folio, F., et Guyot, S. (2004). Les villes du KwaZulu-Natal, entre différenciation et compétition, quels enjeux territoriaux ? *Espace géographique*, 33(4), 307-324.
- Fouilleux, E., et Jobert, B. (à paraître en 2017). Pour une approche agonistique des débats de politique publique. Le cheminement des controverses dans la globalisation néolibérale. *Gouvernement et action publique*(4).
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, 66(1), 66-75.
- Gauchet, M. (2008). Crise dans la démocratie. *La revue lacanienne*, 2(2), 59-72.
- Gaudin, J.-P. (2013). *La démocratie participative* (2e ed.). Paris: A. Colin.
- Gazibo, M., et Thiriot, C. (2009). *Le politique en Afrique état des débats et pistes de recherche*. Paris: Karthala.
- Gervais-Lambony, P. (1999). Nouvelle Afrique du Sud, nouveaux territoires, nouvelles identités. *Espace géographique*, 28(2), 99-109.
- Gervais-Lambony, P. (2013). Chapitre 3 - La nouvelle Afrique du Sud : découpage territorial, population et économie. In P. Gervais-Lambony (Ed.), *L'Afrique du Sud et les États voisins* (pp. 57-72). Paris: Armand Colin.
- Gervais-Lambony, P. (2017). La justice spatiale pour re-visiter et comprendre mieux l'Afrique du Sud métropolitaine. *Annales de Géographie*, 713(1), 82-106.
- Giraut, F., Guyot, S., et Houssay-Holzschuch, M. (2005). La nature, les territoires et le politique en Afrique du Sud. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 60(4), 695-717.
- Giraut, F., Maharaj, B., et Moriconi-Ebrard, F. (2002). *The demarcation of the cities' jurisdictions. Lessons from the South African municipal boundaries delineation process Les confins: du handicap à l'innovation?* Paper presented at the Rencontres scientifiques franco-Sud-Africaines de l'innovation territoriale, Grenoble - Avignon.
- Giugni, M. (2001). L'impact des mouvements écologistes, antinucléaires et pacifistes sur les politiques publiques. Le cas des États-Unis, de l'Italie et de la Suisse, 1975-1995. *Revue française de sociologie*, 42(4), 641-668.

- Glavovic, B. C. (2000). A New Coastal Policy for South Africa. *Coastal Management*, 28(3), 261-271.
- Glavovic, B. C. (2006). The evolution of coastal management in South Africa: Why blood is thicker than water. *Ocean & Coastal Management*, 49(12), 889-904.
- Glazewski, J. (2013). Ocean governance: A first step. *South African Journal of Science*, 109(3/4), 1-2.
- Gourgues, G. (2012). Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l'offre, une hypothèse heuristique. *Quaderni*, 79(3), 5-12.
- Gourgues, G. (2013). *Les politiques de démocratie participative*. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble.
- Gourgues, G. (2016). Les pilotes invisibles de la participation publique. *Gouvernement et action publique*(2), 51-78.
- Gouzée, N. (2002). Casser le mythe de Cassandre. *Reflets et perspectives de la vie économique*, XLI(1), 5-17.
- Graber, F. (2012). Entre commodité et consentement. Des enquêtes publiques au XVIIIe siècle. *Participations*, 3(2), 93-117.
- Guyot, S. (2006a). Le nouvel ordre territorial sud-africain. *Études*, 405(9), 165-177.
- Guyot, S. (2006b). *Rivages zoulous: l'environnement au service du politique en Afrique du Sud*. Paris: Karthala
- Harrison, P. (2006). Integrated development plans and Third way politics. In U. Pillay, R. Tomlinson et J. Du Toit (Eds.), *Democracy and delivery: urban policy in South Africa* (pp. 186-207). Cape Town: Human Sciences Research Council.
- Hartley, N., et Wood, C. (2005). Public participation in environmental impact assessment—implementing the Aarhus Convention. *Environmental impact assessment review*, 25(4), 319-340.
- Heller, P. (2012). Democracy, Participatory Politics and Development: Some Comparative Lessons from Brazil, India and South Africa. *Polity*, 44(4), 643-665.
- Hiebel, D. (2012). Délibération et participation sous la République romaine : une oligarchie parée d'atours démocratiques. *Participations*, 3(2), 71-91.



- Hirschman, A. O. (1980). "Exit, Voice, and Loyalty": Further Reflections and a Survey of Recent Contributions. *The Milbank Memorial Fund Quarterly. Health and Society*, 430-453.
- Houston, G. (2001). *Public participation in democratic governance in South Africa*. Pretoria: Human Sciences Research Council.
- La Branche, S. (2009). L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation. *VertigO*, 9(1), 1-9.
- Lamoureux, D. (2008). Démocratiser radicalement la démocratie. *Nouvelles pratiques sociales*, 21(1), 121-136.
- Lavigne Delville, P., et Thieba, D. (2015). Débat public et production des politiques publiques au Burkina Faso. La Politique nationale de sécurisation foncière. *Participations*, 11(1), 213-236.
- Le Bourhis, J.-P., et Lascoumes, P. (2014). En guise de conclusion / Les résistances aux instruments de gouvernement. In C. Halpern, P. Lascoumes et P. Le Galès (Eds.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*. (pp. 493-520). Paris: Presses de Sciences Po.
- Leduc, G. A., et Raymond, M. (2000). *L'évaluation des impacts environnementaux: un outil d'aide à la décision*. Sainte-Foy: Editions multimondes.
- Lemanski, C. (2008). Houses without community: problems of community (in)capacity in Cape Town, South Africa. *Environment and Urbanization*, 20(2), 393-410.
- Leroy, P., et Tatenhove, J. P. M. (2003). Environment and Participation in a Context of Political Modernisation. *Environmental values*, 12, 155-174.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Luyet, V., Iorgulescu, I., et Schlaepfer, R. (2005). Introduire et évaluer la participation lors de projets environnementaux: le cas de la troisième correction du Rhône en Suisse. *Géocarrefour*, 80(2), 154-162.
- Mafune, I., McLean, B., Rodkin, H., et Hill, R. (1997). *The early years of EA in South Africa: a review of case studies from 1971 to 1986*. Paper presented at the annual IAIA conference (South Africa chapter).
- Malan, L. P. (2005). Intergovernmental relations and co-operative government in South Africa: The ten-year review. *Politeia*, 24(2), 226-243.

- Marais, M. (2010). *The quality of Environmental Management Frameworks in South Africa*. Mini-dissertation submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree Master in Environmental Management at the North-West University (Potchefstroom campus). North-West University. Potchefstroom.
- Marais, M., Retief, F. P., Sandham, L. A., et Cilliers, D. P. (2014). Environmental management frameworks: results and inferences of report quality performance in South Africa. *South African Geographical Journal*, 97(1), 83-99.
- Maserumule, M. H. (2009). Consolidating a developmental state agenda: a governance challenge. *The Zuma Administration-critical challenges*. Cape Town: Human Sciences Research Council.
- Massardier, G., Sabourin, É., Lécuyer, L., et de Avila, M. L. (2012). La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. *Participations*, 1(2), 78-102.
- Mathis, C.-F. (2012). Mobiliser pour l'environnement en Europe et aux États-Unis. *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 113(1), 15-27.
- Mattes, R. (2002). South Africa: Democracy Withouth the People? *Journal of Democracy*, 13(1), 22-36.
- Mazeaud, A. (2009). *Dix ans à chercher la démocratie locale, et maintenant ? Pour un dialogue entre politiques publiques et démocratie participative*. Papier présenté à: Actes des 1ères Journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative, ENS-LSH, LYON.
- Mazeaud, A. (2010). *La fabrique de l'alternance: la'démocratie participative'dans la recomposition du territoire régional, Poitou-Charentes 2004-2010*. Université de La Rochelle.
- Mazeaud, A. (2012). L'instrumentation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes. *Participations*, 2(1), 53.
- Mazeaud, A., et Nonjon, M. (2016). Vers un standard participatif mondial ? Enjeux, conditions et limites de la standardisation internationale de la participation publique. *Participations*, 14(1), 121-151.
- Mazeaud, A., Nonjon, M., et Parizet, R. (2016). Les circulations transnationales de l'ingénierie participative. *Participations*(1), 5-35.
- Mazeaud, A., Sa Vilas Boas, M.-H., et Berthomé, G.-E.-K. (2012). Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés. *Participations*, 2(1), 5.

- Mermet, L., Dubien, I., Emerit, A., et Laurans, Y. (2004). Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement. *Politiques et management public*, 22(1), 1-22.
- Meyer, J.-H., et Poncharal, B. (2012). L'européanisation de la politique environnementale dans les années 1970. *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 113(1), 117-126.
- Mouhot, J.-F., McKay, J., et Hilton, M. (2012). Le greenrush. *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 113(1), 67-81.
- National Research Council. (2011). History of Sustainability. In National Research Council (Ed.), *Sustainability and the US EPA* (pp. 15-33). Washington, D.C.: The National Academies Press.
- Nattrass, N. (1991). Controversies about Capitalism and Apartheid in South Africa: An Economic Perspective. *Journal of Southern African Studies*, 17(4), 654-677.
- Nhamo, G. (2008). *Environmental Policy Processes Surrounding South Africa's Plastic Bags Regulations: Tensions, Debates and Responses in Waste Product Regulation* : Universal-Publishers.
- Nonjon, M. (2006). *Quand la démocratie se professionnalise: enquête sur les experts de la participation*. Université Lille 2.
- Nonjon, M. (2012). De la « militance » à la « consultance » : les bureaux d'études urbaines, acteurs et reflets de la « procéduralisation » de la participation. *Politiques et management public*, 29(1), 79-98.
- Ntui, C. M. A. (2016). What is law without people? A review of mining legislation and communities. *Environment, Development and Sustainability*.
- O'Faircheallaigh, C. (2010). Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental impact assessment review*, 30(1), 19-27.
- Okello, N., et Allan, C. (2015). The Richards Bay Clean Air Association: A Case Study for Success in Participatory Air Quality Management. *Clean Air Journal*, 25(1), 34-39.
- Orne-Gliemann, M. (2013). Une gestion participative de l'eau? *Lesedi - IFAS Research Newsletter*, 15, 3-8.
- Philippe, X. (2009). La démocratie constitutionnelle sud-africaine : un modèle ? *Pouvoirs*, 129(2), 157-168.

- Pieterse, E. (2002). Participatory Local Governance in the Making: Opportunities, Constraints and Prospects In S. Parnell, E. Pieterse, M. Swilling et D. Wooldridge (Eds.), *Democratizing Local Government: The South African Experiment* (pp. 1-17). Cape Town: University of Cape Town Press.
- Pieterse, E., Parnell, S., Swilling, M., et Van Donk, M. (2008). Consolidating developmental local government. In M. Van Donk, M. Swilling, E. Pieterse et S. Parnell (Eds.), *Consolidating Developmental Local Government: Lesson from the South African Experience* (pp. 1-24). Cape Town: UCT Press.
- Piper, L., et Deacon, R. (2009). Too Dependent to Participate: Ward Committees and Local Democratisation in South Africa. *Local Government Studies*, 35(4), 415-433.
- Piper, L., et Nadvi, L. (2010). Popular mobilisation, party dominance and participatory governance in South Africa. In L. Thompson et C. Tapscott (Eds.), *Citizenship and social movements. Perspectives from the global south*. (pp. 212-238). Chicago: Zed Books.
- Pommerieux, M., Bourblanc, M., et Ducrot, R. (2014). Monitoring and evaluation of a participative planning process for the integrated management of natural resources in the uThukela District Municipality (South Africa). *Rethinking development*, 1.
- Porteilla, R., Hayem, J., Dika, P.-P., et Séverin, M. (2016). Introduction. In R. Porteilla, J. Hayem, P.-P. Dika et M. Séverin (Eds.), *Afrique du Sud. 20 ans de démocratie contrastée* (pp. 13-19). Paris: L'Harmattan.
- Poupeau, F.-M., Guéranger, D., et Cadiou, S. (2012). Les consultants et la politique. *Politiques et management public*, 29(1), 9-19.
- Quantin, P. (2012). Démocratisation et délibération: à propos des expériences africaines contemporaines. In P. Quantin, A. Smith et c. Centre Émile Durkheim - Science politique et sociologie (Eds.), *Délibération et gouvernance - L'émergence d'une logique d'action?* (pp. 101-130). Paris: l'Harmattan.
- Ranchod, R. (2015). Crafting Dominance: Political Power and the Marketing of the African National Congress. *Politikon*, 42(3), 367-385.
- Retief, F., Jones, C., et Jay, S. (2008). The emperor's new clothes — Reflections on strategic environmental assessment (SEA) practice in South Africa. *Environmental impact assessment review*, 28(7), 504-514.
- Revel, M., Blatrix, C., Blondiaux, L., Fourniau, J.-M., Hériard Dubreuil, B., et Lefebvre, R. (2007). *Le débat public une expérience française de démocratie participative*. Paris: La Découverte.

- Rossouw, N., et Wiseman, K. (2004). Learning from the implementation of environmental public policy instruments after the first ten years of democracy in South Africa. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 22(2), 131-140.
- Rowe, G., et Frewer, L. J. (2004). Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda. *Science, Technology & Human Values*, 29(4), 512-556.
- Segatti, A., et Pons-Vignon, N. (2013). Stuck in stabilisation? South Africa's post-apartheid macro-economic policy between ideological conversion and technocratic capture. *Review of African Political Economy*, 40(138), 537-555.
- Smith, T. (2008). *The role of ward committees in enhancing participatory local governance and development in South Africa: Evidence from six ward committee case studies*. Community law centre.
- Sowman, M., Fuggle, R., et Preston, G. (1995). A review of the evolution of environmental evaluation procedures in South Africa. *Environmental impact assessment review*, 15(1), 45-67.
- Sowman, M. R. (1993). The status of coastal zone management in South Africa. *Coastal Management*, 21(3), 163-184.
- Stærdahl, J., Zakaria, Z., Dewar, N., et Panich, N. (2004). Environmental Impact Assessment in Malaysia, South Africa, Thailand, and Denmark: Background, layout, context, public participation and environmental scope. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 3(1), 1-19.
- Steyn, P. (2005). The lingering environmental impact of repressive governance: the environmental legacy of the apartheid era for the new South Africa. *Globalizations*, 2(3), 391-402.
- Suttner, R. (2006). Talking to the ancestors: national heritage, the Freedom Charter and nation-building in South Africa in 2005. *Development Southern Africa*, 23(1), 3-27.
- Swilling, M. (2008). Local Governance and the Politics of Sustainability. In M. Van Donk, M. Swilling, E. Pieterse et S. Parnell (Eds.), *Consolidating Developmental Local Government: Lesson from the South African Experience* (pp. 77-108). Cape Town: UCT Press.
- Talpin, J. (2008). Pour une approche processuelle de l'engagement participatif. *Politique et Sociétés*, 27(3), 133-164.
- Tapscott, C. P., et Thompson, L. (2013). Entre offre et demande: les limites du développement participatif en Afrique du Sud. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 79(2), 389-407.

- Vircoulon, T. (2004). Les élections de 2004 en Afrique du Sud : les enseignements d'un scrutin gagné d'avance. *Afrique contemporaine*, 210(2), 13-23.
- Vircoulon, T. (2006a). De la transition à la transformation : comprendre l'Afrique du Sud démocratique. *Journal des africanistes*(2), 155-165.
- Vircoulon, T. (2006b). Élections municipales en Afrique du Sud : le perceptible recul de l'ANC. *Afrique contemporaine*, 218(2), 195-197.
- Von Holdt, K. (2013). South Africa: the transition to violent democracy. *Review of African Political Economy*, 40(138), 589-604.
- Wessels, D. (1999). South Africa's Reconstruction and Development Programme: "A Better Life for All". *Journal of Social Sciences*, 3(4), 235-243.
- Wolpe, H. (1972). Capitalism and cheap labour-power in South Africa: from segregation to apartheid. *Economy and Society*, 1(4), 425-456.
- Wood, C. (1999). Pastiche or Postiche? Environmental Impact Assessment in South Africa. *South African Geographical Journal*, 81(1), 52-59.
- Wood, C. (2003) *Environmental Impact Assessment. A comparative review. Second edition*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Zuern, E., et Pommerolle, M.-E. (2006). La pauvreté en débat. *Politique africaine*, 103(3), 27-45.